



Научно – практический журнал
Издается с 2010 года
Выходит четыре раза в год

№ 2 (7) 2012

Апрель-июнь

Современное общество и право

Учредитель – федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный
комплекс» (Госуниверситет-УНПК)

Редакционный совет

Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,
председатель
Радченко С.Ю. д-р техн. наук,
проф., зам. председателя
Борзенков М.И. канд. техн. наук, доц.,
секретарь
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.
Иванова Т.Н. д-р техн. наук, проф.
Киричек А.В. д-р техн. наук, проф.
Колчунов В.И. д-р техн. наук, проф.
Константинов И.С. д-р техн. наук, проф.
Новиков А.Н. д-р техн. наук, проф.
Попова Л.В. д-р экон. наук, проф.
Степанов Ю.С. д-р техн. наук, проф.

Редколлегия

Главный редактор
Астафичев П.А. д-р юрид. наук,
проф.

Заместитель главного редактора
Горбань В.С. канд. юрид. наук

Члены редколлегии

Аронов Д.В. д-р ист. наук, доц.
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.;
Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.;
Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.;
Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.
Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.
Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.;
Костин Ю.В. д-р юрид. наук, доц.;
Назаренко Г.В. д-р юрид. наук, проф.;
Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.;
Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.;
Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.

Ответственный за выпуск
Коновалова М.А.

Адрес редакции

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Зарег. в Федеральной службе
по надзору в сфере связи, информа-
ционных технологий и массовых
коммуникаций.

Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353
от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс **12002**
по объединенному каталогу
«Пресса России»

© Госуниверситет - УНПК, 2012

Содержание

Судебная власть и прокурорский надзор

Воробьев С.Д. Российская прокуратура в системе защиты экологических прав граждан.....	3
Ляднова Э.В. Участие граждан в отправлении правосудия как способ обеспечения публичности судебной деятельности.....	9
Шеломанова Л.В. Независимость судей в конституционной концепции разделения властей.....	18

Права и свободы человека и гражданина

Лыкин Е.Г. Право человека на предпринимательскую деятельность в системе прав и свобод личности.....	24
Цуканова Н.П. Конституционное право на труд как основа обеспечения занятости населения.....	33

Публичная власть и гражданское общество

Меркулова А.П. История возникновения и развития государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.....	43
Астафичева В.П. Баланс во взаимодействии правового государства и гражданского общества как условие развития современной России.....	51

Федерализм и местное самоуправление

Кеня И.А. К вопросу о двойственной (дуалистической) природе местного самоуправления.....	58
Зорина Я.А. Юридические свойства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.....	67
Храмцов А.В. Конституционные принципы законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации.....	77
Волчкова Н.Н. Институт интерpellации в законодательстве субъектов Российской Федерации.....	88

Разграничение предметов ведения и полномочий

Костенко Н.И. Разграничение полномочий по осуществлению экологического контроля в природопользовании.....	98
Гончарова Н.В. Полномочия органов местного самоуправления в защите социально-экономических прав и свобод человека и гражданина.....	105

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного суда РФ: референдум и народное представительство как объекты конституционного контроля.....	114
--	-----



Scientific-practical journal
The journal is published since 2010
The journal is published 4 times a year

№ 2 (7) 2012
April-June

Modern society and law

The founder – The Federal State Budgetal Higher
Education Professional Institution
«State University –Education-Scientific-Production Complex»
(State University ESPC)

Editorial council

Golenkov V.A. Doc. Sc. Tech., Prof.,
president

Radchenko S.Y. Doc. Sc. Tech., Prof.,
vice-president

Borzenkov M.I. Candidate Sc. Tech.,
Assistant Prof., Secretary

Astafichev P.A. Doc. Sc. Law., Prof.

Ivanova T.I. Doc. Sc. Tech., Prof.

Kirichek A.V. Doc. Sc. Tech., Prof.

Kolchunov V.I. Doc. Sc. Tech., Prof.

Konstantinov I.S. Doc. Sc. Tech., Prof.

Novikov A.N. Doc. Sc. Tech., Prof.

Popova L.V. Doc. Sc. Ec., Prof.

Stepanov Y.S. Doc. Sc. Tech., Prof.

Editorial Committee

Editor-in-chief

Astafichev P.A. Doc. Sc. Law, Prof.

Editor-in-chief Assistants

Gorban V.S. Candidate . Sc Law

Member of editorial board

Aronov D.V. Doc. Sc. Hist., Assistant
Prof.

Borisov G. A. Doc. Sc. Law, Prof.

Guseva T.A. Doc. Sc. Law, Assistant Prof.

Dikhtyar A.I. Candidate Sc. Law,
Assistant Prof.

Kantor V.K. Doc. Sc. Philos., Professor

Kara-Murza A.A. Doc. Sc. Philos.,
Professor

Komkova G. N. Doc. Sc. Law, Professor

Kostin Yu.V. Doc. Sc. Law,
Assistant Prof.

Nazarenko G.N. Doc. Sc. Law, Professor

Pashin A.L. Candidate . Sc Law,
Assistant Prof.

Sizov V.E. Doc. Sc. Law, Assistant Prof.

Tychinin S.V. Doc. Sc. Law, Professor

Responsible for edition

Konvalova M.A.

Address

302020 Orel,
Naugorskoye Chaussee, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Journal is registered in Federal Service
for Supervision in the Sphere of Tele-
com, Information Technologies and
Mass Communications
ПИ № ФС 77-47353
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the
«Pressa Rossii» 12002

© State University - ESPC, 2012

Contents

The judiciary and public prosecutor's supervision

Vorobyev S.D. The Russian prosecutor's office in the system of protection environmental rights of citizens.....	3
Lyadnova E.V. The participation of citizens in the administration of justice as a means of ensuring publicity of judicial activities.....	9
Shelomanova L.V. The independence of the judges in the constitutional the concept of separation of powers.....	18

Rights and freedoms of the person and citizen

Lykin Ye.G. The human right to entrepreneurial activity in the system of rights and freedoms of the individual.....	24
Tsukanova N.P. The constitutional right to work as the basis of the provision of the population employment.....	33

Public power and civil society

Merkulova A.P. History of appearance and development of the state policy of the Russian Federation in respect of compatriots abroad.....	43
Astaficheva V.P. Balance in the interaction of the legal state and civil society as a condition the development of modern Russia.....	51

Federalism and local government

Kenya I.A. To the question of dual (dualistic) the nature of local self-government.....	58
Zorina Ya.A. Legal properties of the constitutions (charters) the subjects of the Russian Federation.....	67
Khramtsov A.V. Constitutional principles of the legislative the activities of the subjects of the Russian Federation.....	77
Volchkova N.N. The institution of interpellation in the legislation of the subjects of the Russian Federation.....	88

Differentiation of subjects of conducting and powers

Kostenko N.I. The delineation of powers on implementation of the environmental control in the use of natural resources.....	98
Goncharova N.V. Powers of bodies of local self-government in the protection of socio-economic rights and freedom the person and the citizen.....	105

Lecture courses in Institute of law of State University - Education-Science-Production Complex

Astafichev P.A. Legal positions of the constitutional court of the Russian Federation: the referendum and popular representation as the objects of constitutional review.....	114
---	-----

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963:349.6

С.Д. ВОРОБЬЕВ

**РОССИЙСКАЯ ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН**

В статье рассматривается роль прокуратуры в системе защиты конституционного права человека на благоприятную окружающую природную среду. Автор доказывает, что прокурорский надзор вообще и надзор за реализацией конституционного права на благоприятную окружающую среду в частности представляют собой весьма эффективную форму обеспечения конституционности и законности в стране. Кроме того, концепция пассивного прокурорского реагирования нуждается в замене на концепцию активного участия прокуратуры в законодательной деятельности. Разумеется, прокурор не должен подменять собой законодательную власть, депутаты вправе отклонить прокурорскую инициативу, внести в законопроект поправки, подвергнуть проект общественной экспертизе, выявить его слабые и сильные стороны. Однако если прокурор, обнаруживая очевидные пробелы в праве, не имеет возможности настоять на самом рассмотрении этого вопроса в заседании органа народного представительства, режим законности может быть поставлен под серьезную угрозу.

Ключевые слова: прокурорский надзор, экологические права граждан, право на благоприятную окружающую среду, законодательная инициатива.

В условиях современной России возрастает значимость не только государственного обеспечения реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и их надлежащей защиты. Это обусловлено положением ст. 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их защита возведена в конституционную обязанность российского государства. Такое конституционное установление касается всех без исключения органов государственной власти и органов местного самоуправления, причем каждому из этих органов отводится свое место в правозащитном механизме. Особенно пристального внимания со стороны государства требует защита экологических прав граждан.

Одним из приоритетных направлений научных исследований в области современного конституционного права становятся проблемы не столько содержания прав и свобод человека и гражданина, сколько вопросы их реализации¹, защиты² и обеспечения³. Важной причиной данного явления, по мнению Ю.А. Тихомирова, является имевшее ранее в отечественной доктрине «преувеличенное внимание к ритуальным конституционным институтам, невысокий престиж конституции в обществе, недооценка сравнительно-конституционного анализа»⁴.

Как известно, в современном мире, а Россия здесь не исключение, увеличилось негативное воздействие на окружающую среду, что является следствием научно-технического прогресса. Загрязнение атмосферного воздуха, почвы, вод, нерациональное использование природных ресурсов создают серьезную угрозу для жизни и здоровья населения, в силу чего усиливается необходимость формирования адекватной системы государственной защиты экологической безопасности.

¹ Смирнова М.В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных образовательных учреждениях. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2006.

² Штырова Е.П. Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

³ Сабитова И.С. Конституционно-правовые основы обеспечения равенства прав и свобод мужчин и женщин в сфере труда. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

⁴ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996. С. 184.

гических прав граждан. Эта защита охватывает комплекс публично-правовых механизмов и институтов, в который включаются органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Немаловажную роль в процессе реализации конституционных экологических прав и свобод граждан призвана играть прокуратура, осуществляющая надзор за соблюдением положений законодательства во всех видах государственной деятельности, включая обеспечение благоприятной окружающей среды.

Необходимо также переосмыслить концепцию прав, свобод и обязанностей граждан с позиций глобальных ценностей, поскольку «современные конституционные преобразования неизбежно проходят на фоне глобализации, одним из элементов которой является глобализация прав и свобод граждан. Объективно существуют общие, глобальные интересы, непосредственно относящиеся к жизненным интересам каждого человека, независимо от его индивидуальных черт».⁵ При этом, как верно отмечает Н.В. Витрук, «последовательная реализация экономических и иных реформ, программ социального развития страны ведет к обогащению содержания и расширению правового статуса граждан, упрочению гарантий их реализации, охраны и защиты».⁶

Несмотря на включение в Конституцию Российской Федерации экологических прав и сравнительно полную регламентацию экологических правоотношений в федеральном законодательстве, в современной России наблюдаются низкий уровень контроля отходов производства и потребления, большой объем поступлений загрязняющих веществ в окружающую среду, недостаточная эффективность структуры и деятельности контролирующих экологических служб. В подобных условиях возрастают роль прокурорского надзора за исполнением экологических законов другими органами (предупреждение, выявление, пресечение нарушений, принятие мер по устранению их причин и условий). Востребовано повышение активности реагирования прокуратуры на нарушения экологических прав граждан.

Функционирование органов прокуратуры сегодня вносит значительный вклад в обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и утверждение принципа законности в экологической сфере. Однако указанная деятельность еще не в полной мере является комплексной и совершенной. Вследствие этого перед конституционно-правовой наукой возникает задача выявления теоретико-методологических основ обеспечения права на благоприятную окружающую среду и оптимизации полномочий прокуратуры в системе защиты данного конституционного права. Важность сохранения природы и окружающей среды, от которых напрямую зависит возможность жизнедеятельности человека, подчеркивается во Всемирной хартии природы 1982 года⁷, Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года⁸, Стокгольмской декларации 1972 года⁹, Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 года¹⁰ и некоторых других международных актах.

Предметом дискуссий среди правоведов является сокращение сферы прокурорского надзора¹¹. Отмечаются низкий уровень практической эффективности данного вида надзора и необходимость более качественного выполнения прокуратурой иных основных функций, прежде всего, уголовного преследования¹². Необходимость значительного сокращения сферы общего надзора и признания функции осуществления уголовного преследования в каче-

⁵ Киреев В.В. Конституционная реформа в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2006. С. 99.

⁶ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 39.

⁷ Всемирная хартия природы от 28 октября 1982 года // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М., 1996. С. 132.

⁸ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991. С. 482.

⁹ Стокгольмская декларация от 16 июня 1972 года // Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 682. (Извлечение).

¹⁰ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 года // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М., 1996. С. 135.

¹¹ Конституционное право России / Отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М.: Проспект, 2007. С. 382.

¹² Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 752.

стве основного направления работы прокуратуры закреплялась и в Концепции судебной реформы 1991 г.¹³

Однако с этой точкой зрения согласиться нельзя. Прокурорский надзор вообще и надзор за реализацией конституционного права на благоприятную окружающую среду в частности представляют собой весьма эффективную форму обеспечения конституционности и законности, в обоснование чего можно привести как теоретические доводы, так и данные правоприменительной практики. С теоретической точки зрения необходимость осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды обуславливается высоким профессиональным цензом работников прокуратуры, эффективной организационной структурой прокуратуры, ее традициями, сложившимся опытом. Практика показывает, что надзорная деятельность прокуратуры стала носить более системный и результативный характер. Это отражено в заметном росте показателей актов прокурорского реагирования. Активная позиция органов прокуратуры значительно повлияла на изменение в лучшую сторону ситуации с окружающей средой.

Нет сомнений в том, что состояние окружающей среды напрямую сказывается на здоровье населения нашей страны, в силу чего поддержание его в приемлемом состоянии обретает особую значимость. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что праву человека на благоприятную окружающую среду корреспондирует обязанность государства обеспечить охрану данной среды.¹⁴ В свою очередь, государство, реализуя комплекс мер по указанной охране, возложило соответствующую обязанность и на граждан страны, что выглядит вполне обоснованным.¹⁵ Эффективный контроль за реализацией данной конституционной обязанности граждан способны обеспечить органы прокуратуры Российской Федерации.

Компетенция прокуратуры в природоохранной сфере не может очерчиваться такими неопределенными целями, как «оздоровление окружающей среды», «взаимодействие государственных органов» вне акцента на предупреждение нарушений законодательства и борьбу с экологическими правонарушениями. Полномочия прокуратуры органически связаны с надзорной сферой государственной деятельности за исполнением экологических законов другими органами (предупреждение, выявление, пресечение нарушений; меры по устранению причин и условий правонарушений), координацией деятельности именно правоохранительных, а не вообще государственных органов, активное реагирование на нарушения экологических законов.

Деятельность прокуратуры по защите конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду не исчерпывается контрольно-надзорными функциями. Эти функции, взятые обособленно, не могут гарантировать полноценную реализацию конституционных положений, поскольку они не предполагают основанного на научной методологии мониторинга законодательства и правоприменительной практики¹⁶, экспертно-аналитической работы в экологической сфере¹⁷, выявления противоречий и пробелов в пра-

¹³ Концепция судебной реформы // ВВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

¹⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2007 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Центрального районного суда города Челябинска о проверке конституционности статьи 1 Федерального закона «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» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Панов А.П. Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 117.

¹⁶ Чайка Ю.Я. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 8. С. 5–10.

¹⁷ Чуманов Е. Информационно-аналитическая работа – основа организации общего надзора // Законность. 2004. № 1. С. 16–19.

ве¹⁸, своевременной инициативы компетентных структур в органах народного представительства¹⁹.

Вопрос о формах и методах участия органов прокуратуры в законодательном процессе является одним из дискуссионных в конституционно-правовой науке²⁰. Неоднозначно он решается и в законодательстве. Согласно статье 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней. Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Из анализа приведенной нормы можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Во-первых, участие прокуратуры в федеральном законодательном процессе является более ограниченным, чем в законодательном процессе на уровне субъектов Российской Федерации. Во-вторых, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствуют прямые указания на допустимость участия прокуроров в деятельности депутатских органов общей и специальной компетенции субъектов Федерации, в то время как применительно к Федеральному Собранию такие правомочия имеются.

Концепция пассивного прокурорского реагирования нуждается в замене на концепцию активного участия прокуратуры в законодательной деятельности. Разумеется, прокурор не должен подменять собой законодательную власть, депутаты вправе отклонить прокурорскую инициативу, внести в законопроект поправки, подвергнуть проект общественной экспертизе, выявить его слабые и сильные стороны. Однако если прокурор, обнаруживая очевидные пробелы в праве, не имеет возможности настоять на самом рассмотрении этого вопроса в заседании органа народного представительства, режим законности может быть поставлен под серьезную угрозу. Кроме того, право прокуратуры на законодательную инициативу корреспондирует конституционной норме о специальном праве законодательной инициативы, которым обладают все высшие суды Российской Федерации, но не обладает прокуратура России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всемирная хартия природы от 28 октября 1982 года // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М., 1996.
2. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 года // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М., 1996.
3. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991.

¹⁸ Прокопович Г.А. Пробелы и противоречия законодательства в сфере регулирования отношений, связанных с правонарушениями // Современное право. 2008. № 7. С. 89–91.

¹⁹ Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2008. С. 79.

²⁰ Руднев Н.П. Институт прокуратуры в процессе функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Орел, 2003. С. 18–43. Штейн Н.А. Роль и место прокуратуры РФ в региональном законодательном процессе // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 12–13.

4. Стокгольмская декларация от 16 июня 1972 года // Действующее международное право. Т. 3. М, 1997.
5. Концепция судебной реформы // ВВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
6. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.
7. Киреев В.В. Конституционная реформа в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2006.
8. Конституционное право России / Отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М.: Проспект, 2007.
9. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003.
10. Панов А.П. Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.
11. Прокопович Г.А. Пробелы и противоречия законодательства в сфере регулирования отношений, связанных с правонарушениями // Современное право. 2008. № 7.
12. Руднев Н.П. Институт прокуратуры в процессе функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Орел, 2003.
13. Сабитова И.С. Конституционно-правовые основы обеспечения равенства прав и свобод мужчин и женщин в сфере труда. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
14. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2008.
15. Смирнова М.В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных образовательных учреждениях. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2006.
16. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996.
17. Чайка Ю.Я. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 8.
18. Чуманов Е. Информационно-аналитическая работа – основа организации общего надзора // Законность. 2004. № 1.
19. Штейн Н.А. Роль и место прокуратуры РФ в региональном законодательном процессе // Российский юридический журнал. 2003. № 3.
20. Штырова Е.П. Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

Воробьев Сергей Дмитриевич

Генеральная прокуратура Российской Федерации

Кандидат юридических наук

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации

Тел.: (8632) 67-05-40

E-mail: nmu@ostu.ru

S.D. VOROBYEV

THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM OF PROTECTION ENVIRONMENTAL RIGHTS OF CITIZENS

In clause the role of Office of Public Prosecutor in system of protection of human rights on a favorable surrounding environment is considered. The author proves, that public prosecutor's supervision in general and supervision of realization of the right to a favorable environment in particular represent rather effective form of maintenance of constitutionality and legality in the country. Besides the concept of passive public prosecutor's reaction requires replacement by the concept of active participation of Office of Public Prosecutor in legislative activity. Certainly, the public prosecutor should not substitute for itself legislature, deputies have the right to reject the public prosecutor's initiative, to make to the bill of the amendment, to subject the project to public examination, to reveal its weak and strengths. However if the public prosecutor, finding out obvious mistakes in the legislation, has no opportunity to insist on the consideration of this question in session of body of national representation, the mode of legality can be put under serious threat.

Keywords: public prosecutor's supervision, the ecological rights of citizens, the right to a favorable environment, the legislative initiative.

BIBLIOGRAPHY

1. Vsemirnaja hartija prirody ot 28 oktjabrja 1982 goda // Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Sbornik dokumentov. T. 2. M., 1996.
2. Deklaracija Rio-de-Zhaneiro po okružhajuweej srede i razvitiju ot 14 ijunja 1992 goda // Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Sbornik dokumentov. T. 2. M., 1996.
3. Konvencija ob ohrane vsemirnogo kul'turnogo i prirodnogo nasledija ot 16 nojabrja 1972 goda // Sbornik mezhdunarodnyh dogovorov SSSR. Vyp. XLV. M., 1991.
4. Stokgol'mskaja deklaracija ot 16 ijunja 1972 goda // Dejstvujuwee mezhdunarodnoe pravo. T. 3. M, 1997.
5. Konceptija sudebnoj reformy // VVS RSFSR. 1991. № 44. St. 1435.
6. Vitruk N.V. Obwaja teorija pravovogo položenija lichnosti. M.: Norma, 2008.
7. Kireev V.V. Konstitucionnaja reforma v Rossijskoj Federacii. M.: Izd-vo MGU, 2006.
8. Konstitucionnoe pravo Rossii / Otv. red. Ju.L. Shul'zhenko. M.: Prospekt, 2007.
9. Konstitucija Rossijskoj Federacii: Nauchno-praktičeskij kommentarij / Pod red. B.N. Topornina. M., 2003.
10. Panov A.P. Sistema konstitucionnyh objazannostej grazhdan Rossijskoj Federacii. Diss... kand. jurid. nauk. Saratov, 2008.
11. Prokopovich G.A. Probely i protivorečija zakonodatel'stva v sfere regulirovanija otnošenij, svjazannyh s pravonarushenijami // Sovremennoe pravo. 2008. № 7.
12. Rudnev N.P. Institut prokuratury v processe funkcionirovanija zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii. Diss... kand. jurid. nauk. Orel, 2003.
13. Sabitova I.S. Konstitucionno-pravovye osnovy obespečenija ravenstva prav i svobod mužhčin i ženwin v sfere truda. Avtoref... kand. jurid. nauk. Saratov, 2006.
14. Sadovnikova G.D. Predstavitel'naja demokratija: ot idei k realizacii. M.: Izdatel'stvo gumani-tarnoj literatury, 2008.
15. Smirnova M.V. Konstitucionnoe pravo na obrazovanie i garantii ego realizacii v negosudarst-vennyh obrazovatel'nyh uchrezhdenijah. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 2006.
16. Tihomirov Ju.A. Kurs sravnitel'nogo pravovedenija. M.: Norma, 1996.
17. Čajka Ju.Ja. Monitoring zakonodatel'stva i pravoprimenitel'noj praktiki // Bjulleten' Mini-sterstva justicii Rossijskoj Federacii. 2005. № 8.
18. Čumanov E. Informacionno-analiticheskaja rabota – osnova organizacii obwego nadzora // Zakon-nost'. 2004. № 1.
19. Shtej N.A. Rol' i mesto prokuratury RF v regional'nom zakonodatel'nom processe // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2003. № 3.
20. Shtyrova E.P. Konstitucionnoe pravo čeloveka i grazhdanina na obravlenie v mezhgosudarst-vennye organy po zavite prav i svobod čeloveka. Avtoref... kand. jurid. nauk. Saratov, 2007.

Vorobyev Sergey Dmitrievich

The General Prosecutor's office of the Russian Federation
Candidate of legal Sciences
Deputy Prosecutor General of the Russian Federation
Tel.: (8632) 67-05-40
E-mail: nmu@ostu.ru

Э.В. ЛЯДНОВА

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОТПРАВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОСТИ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена исследованию конституционно-правового механизма правового регулирования права граждан на участие в отправлении правосудия в аспекте обеспечения открытости, гласности, публичности и транспарантности судебной деятельности. Автор доказывает, что конституционные гарантии публичности судопроизводства включают в себя публичность формирования корпуса судей; публичность судебного заседания; публичность оглашения судебного решения; публичность информации о деятельности судов.

Ключевые слова: Конституционные права и свободы человека и гражданина. Отправление правосудия. Публичность судебной деятельности.

Демократическая природа правосудия наиболее емко выражается в конституционном принципе публичности судебной деятельности. В определенной мере это признавалась и в дореволюционной отечественной науке, однако наибольшее развитие указанный тезис получил в современных исследованиях.

А.Д. Градовский отмечает: «С установлением государственной власти задача правосудия сосредоточивается в руках его органов. Правосудие становится исключительным правом государства, устраняющим самосуд, самоуправство. Но этот факт налагает на государственную власть определенную обязанность, исполнения которой граждане вправе от нее ожидать. Именно, граждане вправе требовать, чтобы каждое дело, находящееся в данную минуту в судебном разбирательстве, было разрешено при помощи наличных средств законодательства».²¹

Развивая указанную мысль, другой дореволюционный автор Б.Н. Чичерин подчеркивает: «Независимость судебной власти от законодательной и правительственной определяет политическое его значение. Суд не занимает в государстве того места, как обе предыдущие власти; он стоит не наверху, а внизу, при соприкосновении власти с гражданами. Но именно вследствие этого ближайшего отношения к гражданам он служит первой и самой надежной преградой произволу как сверху, так и снизу. Призвание суда – охранять законный порядок, составляющий одну из высших и важнейших задач государства. Это призвание он может исполнить тем вернее, чем шире предоставленные ему права».²²

Еще более емко сущность судебной власти раскрывает С.А. Котляревский в своей монографии «Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов». Ссылаясь на Аристотеля, который «считал участие граждан в отправлении правосудия не менее важным признаком их политической правоспособности, чем участие в народном собрании», С.А. Котляревский, тем не менее, утверждает, что в условиях конституционного государства «образуется особое судебное сословие», в среде которого «вырабатываются традиции, накапливаются профессиональные навыки и чувство профессиональной чести», в результате чего «создаются преграды для безраздельного господства в государственной жизни формальной воли монарха и фактического полновластия бюрократии».²³

Подобное определение судебной власти в дореволюционном государствоведении во многом объясняется имевшей в то время место дискуссией о том, считать ли судебную власть лишь ветвью исполнительной или она имеет самостоятельное значение. Например, Ф.Ф. Кокошкин утверждал, что «государственная власть основывается на общественном

²¹ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2-х т. Т. 1. О государственном устройстве. М.: Изд-во «Зерцало», 2006. С. 75.

²² Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М.: Изд-во «Зерцало», 2006. С. 341.

²³ Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. С. 193, 194.

признании», однако непосредственное признание получают лишь «высшие» органы государства (монарх, парламент), в то время как судебная власть представляет собой систему «подчиненных» или «посредственных» органов.²⁴

В целом имеются основания утверждать, что в дореволюционной науке государственного права тезис о публичности судебной власти вводился весьма осторожно посредством обоснования самостоятельности и независимости правосудия, его обязанностей перед обществом и недопустимости отказа в правосудии на основании пробелов в законодательстве. Судейское сообщество воспринималось преимущественно как корпоративное объединение, источником справедливости деятельности которого служат традиции, знание законодательства и высокая нравственная культура.

Конституционное признание публичности судебной деятельности является во многом результатом признания наличия самостоятельной судебной власти. Однако в советском государствоведении теория разделения властей воспринималась в основном негативно, разрабатывался лишь тезис о разделении компетенции государственных органов,²⁵ что приближало советских ученых к западной концепции разделения властей при формальном отрицании последней.²⁶ В советской юриспруденции было принято говорить о судебных решениях как актах государственной власти, но не о самостоятельности правосудия как такового.²⁷

Вместе с тем, практика западноевропейского конституционализма продемонстрировала принципиально иной путь развития. Об этом свидетельствует проведенный нами сравнительный анализ действующих конституций стран Европы, которые принимались в разное время, но имеют ряд общих черт и отличительных особенностей.

Так, статьей 82 Конституции Австрии предусматривается, что «судебная власть исходит от Федерации», а статей 91 – что «народ должен участвовать в отправлении правосудия».²⁸ Согласно статье 148 Конституции Бельгии заседания судов публичны, если только их публичность не представляет опасности для порядка и нравов. Суд присяжных в Бельгии установлен по всем уголовным делам, политическим преступлениям и преступлениям прессы (статья 150).²⁹ В соответствии с частью 2 статьи 93 Конституции Греции заседания любого суда являются публичными, если только он своим решением не сочтет, что гласность оказалась бы вредной для общепринятых норм морали или что имеются особые причины для охраны частной или семейной жизни участников процесса. При этом любое судебное решение должно быть специально и тщательным образом обосновано и объявлено на публичном заседании суда. Мнение меньшинства оглашается в обязательном порядке (часть 3 статьи 93 Конституции Греции).³⁰ Пункт 65 части VI Конституции Дании устанавливает, что правосудие должно «по возможности» осуществляться открыто и гласно. Тот же пункт предусматривает, что рассмотрение всех уголовных дел должно осуществляться с участием присяжных.³¹

Публичность отправления правосудия в прямой формулировке характерна для статьи 34 Конституции Ирландии.³² Интересна конституционная формула для монархических демократических государств: «Судебная власть исходит от народа и осуществляется от имени Короля» (статья 117 Конституции Испании). При этом в статье 120 Конституции Испании

²⁴ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. С. 179.

²⁵ Степанов И.М. Демократические основы правотворчества в СССР // Советское государство и право. 1960. № 4. С. 92–93.

²⁶ Фарбер И.Е. Народный суверенитет и Советское государство // 50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973. С. 51.

²⁷ Чечина Н.А. Судебное решение как акт государственной власти // Вопросы советского государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского государственного университета, 1954. С. 135–153.

²⁸ Конституция Австрийской Республики (Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года) // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 11–100.

²⁹ Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 101–144.

³⁰ Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 235–294.

³¹ Конституция Королевства Дании // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 303–314.

³² Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 325–356.

устанавливается следующее: часть 1 – судебное разбирательство является открытым, за исключением предусмотренных процессуальными законами случаев; часть 3 – судебные решения должны объявляться публично. Статья 125 предусматривает, что граждане могут участвовать в отправлении правосудия через институт присяжных заседателей в процессе по уголовным делам, а также на основе традиционного и обычного права.³³

Согласно статье 101 Конституции Италии правосудие отправляется именем народа.³⁴ Статья 88 Конституции Люксембурга устанавливает: заседания судов публичны, по крайней мере если эта гласность не угрожает общественному порядку и нравственности. При этом согласно статье 89 данной Конституции любое судебное решение объявляется в открытом заседании.³⁵ В соответствии со статьей 121 Конституции Нидерландов за исключением случаев, предусмотренных Актом парламента, рассмотрение дел в судах должно быть гласным, а судебные решения подлежат публичному оглашению.³⁶ Опыт конституционного регулирования в Португалии предлагает следующие формулировки: часть 1 статьи 205 – суды являются органами власти с компетенцией отправления правосудия от имени народа; часть 2 статьи 205 – в отправлении правосудия судам надлежит обеспечивать защиту прав и интересов граждан, охраняемых законом, наказывать за нарушения демократической законности и улаживать конфликты общественных и частных интересов; статья 209 – судебные заседания являются открытыми, за исключением случаев, когда сам суд вынесет решение об обратном в мотивированном постановлении с целью охраны достоинства личности и общественной морали или обеспечения нормальной деятельности суда; часть 1 статьи 210 – с участием присяжных рассматриваются дела о тяжких преступлениях по требованию обвинения или защиты, за исключением дел о терроризме; часть 2 статьи 210 – закон может предусмотреть участие общественных судей в судебном рассмотрении дел из области трудовых отношений, нарушений в сфере государственного здравоохранения, мелких деликтов и других дел, при разборе которых особое внимание по праву уделяется попраным социальным ценностям; часть 3 статьи 210 – закон может предусмотреть также участие помощников высокой технической квалификации при судебном рассмотрении определенных вопросов.³⁷

Результаты приведенного сравнительного анализа позволяют сформулировать следующие обобщения и выводы. Во-первых, публичность правосудия проявляется в том, каков конституционный источник судебной власти и от чьего имени провозглашаются судебные решения. Конституционный опыт европейских стран показывает, что источником судебной власти может признаваться не только народ, но и государство, его суверенитет. С другой стороны – судебные решения могут провозглашаться не только именем государства (в федеративных странах – преимущественно именем федерации), но и от имени народа. Во-вторых, конституционное право европейских стран обращает особое внимание на гарантии обеспечения публичности судебных заседаний, открытого судебного разбирательства. Подобные конституционные нормы формулируются в качестве общих правил, из которых возможны отдельные исключения (в целях предотвращения опасности для общественного порядка, обеспечения морали, неприкосновенности частной жизни, достоинства личности, нормальной деятельности суда). В-третьих, публичность правосудия в европейских странах гарантируется участием народа в отправлении правосудия через суд присяжных заседателей. При этом нередко в самих конституциях оговаривается обязательность рассмотрения всех уголовных дел судами присяжных. В-четвертых, все без исключения конституционные системы европейских стран гарантируют публичность провозглашения судебных решений. В-пятых, дополнительными конституционными средствами обеспечения публичности правосудия служат: требование обоснованности и мотивированности решений, необходимость оглаше-

³³ Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 357–414.

³⁴ Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 415–450.

³⁵ Конституция Великого Герцогства Люксембург // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 451–468.

³⁶ Конституция Королевства Нидерландов // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 469–508.

³⁷ Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 509–600.

ния мнений меньшинства судей, реализация таких конституционных задач правосудия, как обеспечение демократической законности и разрешение социальных конфликтов, возникших вследствие действительного или предполагаемого нарушения норм права.

Однако указанные конституционные гарантии публичности судопроизводства не являются полными. На наш взгляд, их целесообразно сгруппировать следующим образом: 1) публичность формирования корпуса судей; 2) публичность судебного заседания; 3) публичность оглашения судебного решения; 4) публичность информации о деятельности судов. Рассмотрим их более подробно.

Демократичность, гуманизм и справедливость судебной системы в значительной мере предопределяются качественным составом судейского корпуса. Подбор кадров для судов должен осуществляться публично и гласно на основе конкурсного отбора из числа претендентов, заявивших о своем желании посвятить свою трудовую деятельность данному роду занятий и отвечающих установленным законом требованиям. При этом каждое из предъявляемых законом требований нуждается в обосновании в контексте нормативного содержания части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Указанные конституционные принципы плодотворны для юридической науки и полезны для ее дальнейшего развития. В этой связи Г.Н. Комкова и М.А. Кулушева справедливо критикуют назначение судей Президентом Российской Федерации, т.к. это «не обеспечивает самостоятельность судебной системы и демократичность ее формирования, делает судебную власть производной от воли главы государства, приводит к излишней концентрации полномочий»³⁸. В конечном итоге судейский корпус политизируется,³⁹ в его формировании преимущественную роль играют аппаратно-бюрократические силы.⁴⁰ Это не способствует реализации конституционного принципа беспристрастного, независимого и демократичного правосудия. Как верно указывает Л.Н. Масленникова, «профессиональные судьи находятся на государственной должности, поэтому на них может быть оказано политическое и даже экономическое давление».⁴¹

В современной конституционно-правовой науке высказано достаточно мнений об излишней концентрации власти в рамках компетенции главы государства. В.И. Фадеев отмечает, что Конституция Российской Федерации 1993 года «закрепила в целом устойчивую систему власти с сильными президентскими полномочиями, которая вместе с тем отличается от того демократического идеала народовластия и верховенства народной воли, с которыми приходили к власти в период перестройки новые политические силы».⁴² Исследуя конструкцию сложившейся публичной власти в современной России, М.А. Краснов приходит к выводу, что она привела к формированию «персоналистского» политического режима, что искажает, по его мнению, принцип разделения властей и препятствует нормальной политической конкуренции.⁴³

Некоторые авторы приходят еще к более радикальным выводам. Так, по мнению А.В. Русанова, «теория народного суверенитета, в соответствии с которой публичная власть – это власть самого народа, имеет существенные просчеты. Выборы в так называемые представительные органы власти не обеспечивают народное представительство. Такое народное представительство является фиктивным».⁴⁴ Однако с этой точкой зрения согласиться нельзя. Концентрация власти в рамках компетенции главы государства и ряд других недемократиче-

³⁸ Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2006. С. 35.

³⁹ Там же. С. 42.

⁴⁰ Там же. С. 69.

⁴¹ Масленникова Л.Н. Суд присяжных в России и проблемы досудебного производства. М.: Академия МВД России, 1995. С. 4.

⁴² Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. С. 65.

⁴³ Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006. С. 62.

⁴⁴ Русанов А.В. Ответственность власти как нравственная и правовая категория. Автореф... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 12.

ских тенденций сами по себе не являются основанием для отрицания народного суверенитета и его основных форм – прямой и представительной демократии. Судебная власть должна иметь прочную конституционную основу в лице институциональной организации демократических форм российской государственности.

Близкой выглядит позиция К.В. Старостенко о том, что «утвердившаяся у нас в стране модель института Президента делает его неподконтрольным обществу, не содержит гарантий против угрозы полностью игнорировать иные ветви государственной власти».⁴⁵ Однако в действительности такие гарантии существуют. К их числу относятся ограниченный срок полномочий главы государства, его прямые и альтернативные выборы, недопустимость замещения этой должности более двух сроков подряд, возможность отрешения от должности, полномочие Конституционного Суда Российской Федерации признавать акты Президента Российской Федерации не соответствующими Конституции и не подлежащими применению.

Поддерживая указанную мысль, И.Г. Шаблинский признает, что условия острого политического кризиса, в которых разрабатывалась действующая Конституция, «обусловили в конечном счете чрезмерно широкие – по меркам американского и европейского конституционализмов – полномочия российского Президента. Разработчиками Конституции это, в общем, сознавалось». Российская версия, по мнению цитируемого автора, вышла «не самой удачной, поскольку была все же нацелена на доминирование одного властного института». Однако «сдержки в Конституции 1993 года в течение 15 лет ее действия все же на раз включались. Именно это обстоятельство позволяет говорить о реальности российского конституционализма, в отличие, скажем, от конституционализма, выстроенного в Белоруссии, Казахстане, Узбекистане и некоторых других государствах бывшего СССР».⁴⁶

Однако назначение всего судебного корпуса (за исключением судей субъектов Федерации) решением федерального органа власти имеет сравнительные преимущества, поскольку это позволяет избежать административной зависимости судей, действующих на территориях субъектов Федерации и муниципальных образований, от региональных и муниципальных органов власти. Поэтому наиболее перспективным при существующей судебной системе представляется механизм назначения судей федеральных судов (за исключением судей высших судов) решением Совета Федерации по итогам открытого конкурсного отбора, организуемого непосредственно Советом Федерации.

В обоснование этой позиции можно высказать следующие доводы. Во-первых, воля Президента Российской Федерации как главы государства находит достаточное выражение при внесении кандидатур судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов в Совет Федерации. Во-вторых, Совет Федерации имеет опыт государственной деятельности в сфере назначения судей. Кроме того, специфика разграничения полномочий между палатами Федерального Собрания позволяет утверждать, что Совет Федерации, в отличие от Государственной Думы, имеет меньший объем законодательной компетенции и, следовательно, больше организационных возможностей для проведения конкурсного отбора судей при содействии иных государственных органов, уполномоченных на это законом.

Следующей гарантией публичности правосудия является обеспечение открытого (гласного, публичного) характера судебных разбирательств. Часть 1 статьи 123 Конституции Российской Федерации устанавливает: «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, установленных законом». Приведенная диспозиция конституционной нормы в силу ее общности распространяется на все виды судов (общей юрисдикции, включая военные суды и мировых судей, арбитражные суды, Конституционный Суд, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации), а следовательно – и на все виды судопроизводства (конституционное, гражданское, административное

⁴⁵ Старостенко К.В. Политическое многообразие: пути реализации и ограничение в Российской Федерации. Орел: ОГАУ, 2008. С. 92–93.

⁴⁶ Шаблинский И.Г. Сдержки и противовесы в Конституции РФ: 15-летний опыт применения // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути / Отв. ред. Е.К.Глушко, С.Ю.Данилов. М.: Высшая школа экономики, 2008. С. 44.

и уголовное). Обязательность открытого разбирательства дел распространяется на первую, кассационную и надзорную инстанции, на пересмотр решений по вновь открывшимся обстоятельствам, а также и на апелляционные инстанции.

Это корреспондирует положениям п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором установлено: «Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». В статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также указывается право каждого «на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Сущность открытого судебного разбирательства проявляется в том, что дело должно рассматриваться в присутствии публики, имеющей свободный доступ в зал судебного заседания, право присутствия во время процесса и фиксации всего происходящего в зале, включая средства массовой информации. Это позволяет укреплять связь судебной власти с народом, обеспечивает социальный контроль за деятельностью судов, объективно повышает их ответственность за свою деятельность и способствует ее совершенствованию, демонстрирует объективность и беспристрастность суда, строгое следование процедуре, равное и уважительное отношение к участникам процесса, высокую общую культуру. Рассмотрение дел в присутствии публики воспитывает уважение к законности и правопорядку⁴⁷.

При этом в части 1 статьи 123 Конституции Российской Федерации используется присущий романо-германской правовой системе метод правового регулирования, предполагающий сочетание общего правила и исключений из него.⁴⁸ Поэтому принцип открытого разбирательства дел в судах раскрывается в статьях ст. 5, 31, 54, 55 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,⁴⁹ статье 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,⁵⁰ статье 11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,⁵¹ статье 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации,⁵² статье 24.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.⁵³

Исходя из анализа указанных правовых актов можно выделить следующие основания, которые ограничивают право граждан на открытое судебное разбирательство по смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации: 1) соблюдение порядка во время судебного разбирательства участниками процесса, публикой, представителями средств массовой информации (присутствующие в зале суда должны уважительно относиться к суду, участникам процесса, соблюдать принятые в суде правила и процедуры, подчиняться распоряжениям председательствующего и судебных приставов); 2) защита прав и законных интересов участников процесса и обеспечение общественных интересов (защита нравственности, неразглашение охраняемой законом тайны, обеспечение безопасности, неприкосновенности частной жизни).

⁴⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.В. Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2007. С. 316.

⁴⁸ Гурова Т.В. Введение российских законов в действие: соотношение общих и специальных правил в условиях интенсивных законотворческих работ (на примере федеральных законов) // Актуальные проблемы правоведения. Самара: Изд-во Самар. гос. эконом. акад, 2003. С. 85–90.

⁴⁹ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. 2007. № 7. Ст. 829. 2009. № 23. Ст. 2754. 2011. № 1. Ст. 1.

⁵⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2004 г. // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532. 2012. № 7. Ст. 784.

⁵¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012. 2011. № 50. Ст. 7364.

⁵² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921. 2012. № 10. Ст. 1166.

⁵³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1. 2012. № 19. Ст. 2278.

Приведенные ограничения гласности, содержащиеся в законах о судопроизводстве, в целом соответствуют нормам международного права и европейскому опыту конституционного регулирования данных правоотношений. Вместе с тем, данные основания предполагают существенные дискреционные полномочия судебных органов при оценке обстоятельств, на которые ссылаются участники процесса при заявлении ходатайств о проведении закрытых разбирательств. Поэтому в практической деятельности судам надлежит непосредственно руководствоваться конституционными ценностями и принципами, а также иными общими установлениями в целях недопустимости произвольного ограничения конституционного права граждан на открытое, гласное и публичное судебное разбирательство.

Кроме того, доступ публики в залы заседаний судов фактически ограничивается пропускным режимом, особенно в высших судах, недостаточным количеством свободных мест в залах судебных заседаний, стремлением отдельных должностных лиц судов к скрытым ограничениям данного права. В конечном итоге это вредно отражается на интересах частных лиц и общества в целом. С другой стороны, абсолютизация принципа открытого судебного разбирательства приводит к существенным нарушениям достоинства личности, частной жизни, общественной морали, беспорядкам в судах. Поэтому в судебной деятельности необходимо соблюдение конституционного принципа баланса конкурирующих правовых ценностей.

В отличие от сравнительно ограниченного режима гласности судебного разбирательства, публичность провозглашения судебного решения имеет менее ограниченный характер и подлежит ограничениям по меньшему числу юридических оснований. Примечательно, что формула «решение провозглашается публично» в действующем российском законодательстве характерна лишь для статьи 31 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в то время как в советском законодательстве данная формула использовалась более широко (статья 11 Основ гражданского судопроизводства союза ССР и союзных республик⁵⁴, статья 9 Гражданского процессуального кодекса РСФСР⁵⁵, статья 18 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР⁵⁶).

Часть 8 статьи 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации говорит не о публичности провозглашения, а о публичности «объявления» решений судов. При этом данной нормой предусматривается исключение из общего правила о публичности объявления судебного решения, если это затрагивает права и законные интересы несовершеннолетних. Аналогичная формула, но не содержащая каких-либо исключений из общего правила, имеется в части 8 статьи 11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Об «объявлении» постановлений по делам об административных правонарушениях, но без какой-либо оговорки об их публичном характере, говорится в статье 29.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В части 7 статьи 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации используются одновременно термины «провозглашается» и «оглашается». При этом законодатель избегает формулировки о публичном провозглашении решения, предпочитая норму о провозглашении приговора в открытом заседании. В случае рассмотрения уголовного дела в закрытом заседании, по усмотрению суда может оглашаться либо весь приговор, либо его вводная и резолютивная части.⁵⁷

Таким образом, в текущем законодательстве имеется лишь два исключения из общего правила о публичности провозглашения судебных решений по смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации: в гражданском процессе это необходимость защиты

⁵⁴ Основы гражданского судопроизводства союза ССР и союзных республик // ВВС СССР. 1961. № 50. Ст. 526. (Утратили силу).

⁵⁵ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // ВВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. (Утратил силу).

⁵⁶ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // ВВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592. (Утратил силу).

⁵⁷ На наш взгляд, это юридико-техническая ошибка законодателя, поскольку в статье 310 УПК РФ речь идет исключительно о провозглашении приговора, в том числе и в части 4, в которой регулируется порядок «провозглашения» его вводной и резолютивных частей.

прав несовершеннолетних; в уголовном процессе – право суда ограничиться публичным провозглашением вводной и резолютивной части приговора, если уголовное дело рассматривалось в закрытом заседании. При этом законодатель без надлежащих к тому оснований использует одновременно близкие по смысловому значению термины «провозглашение», «объявление» и «оглашение». В законодательстве об административных правонарушениях наблюдаются недостаточные гарантии публичности провозглашения решений судов и других лиц, уполномоченных законом на применение административных наказаний.

В условиях активного применения электронных коммуникационных систем, включая Интернет, гарантии доступности информации о судебных решениях могут быть значительно расширены. На наш взгляд, в современных условиях необходимо законодательно гарантировать доступ любого лица к единой базе судебных решений в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2-х т. Т. 1. О государственном устройстве. М.: Изд-во «Зерцало», 2006.
2. Гурова Т.В. Введение российских законов в действие: соотношение общих и специальных правил в условиях интенсивных законотворческих работ (на примере федеральных законов) // Актуальные проблемы правоповедения. Самара: Изд-во Самар. гос. эконом. акад, 2003.
3. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Изд-во «Зерцало», 2004.
4. Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2006. С. 35.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ Под ред. Л.В.Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2007.
6. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов. М.: Изд-во «Зерцало», 2004.
7. Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.
8. Масленникова Л.Н. Суд присяжных в России и проблемы досудебного производства. М.: Академия МВД России, 1995.
9. Русанов А.В. Ответственность власти как нравственная и правовая категория: Автореф... канд. юрид. наук. Белгород, 2009.
10. Старостенко К.В. Политическое многообразие: пути реализации и ограничение в Российской Федерации. Орел: ОГАУ, 2008.
11. Степанов И.М. Демократические основы правотворчества в СССР // Советское государство и право. 1960. № 4.
12. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008.
13. Фарбер И.Е. Народный суверенитет и Советское государство // 50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973.
14. Чечина Н.А. Судебное решение как акт государственной власти // Вопросы советского государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского государственного университета, 1954.
15. Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М.: Изд-во «Зерцало», 2006.
16. Шаблинский И.Г. Сдержки и противовесы в Конституции РФ: 15-летний опыт применения // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути / Отв. ред. Е.К.Глушко, С.Ю.Данилов. М.: Высшая школа экономики, 2008.

Ляднова Элла Владимировна

Орловский районный суд Орловской области

Кандидат юридических наук

Судья

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

E.V. LYADNOVA

THE PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE AS A MEANS OF ENSURING PUBLICITY OF JUDICIAL ACTIVITIES

Clause is devoted to research of the constitutional mechanism of regulation of the right of citizens on participation in justice in aspect of maintenance of an openness, publicity of judicial activity. The author proves, that the constitutional guarantees of publicity of legal proceedings include publicity of elections of judges; publicity of judicial session; publicity of announcement of a judgement; publicity of the information on activity of courts.

Keywords: the Rights and freedom of the person and the citizen. Justice. Publicity of judicial activity.

BIBLIOGRAPHY

1. Gradvovskij A.D. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. V 2-h t. T. 1. O gosudarstvennom ustroj-stve. M.: Izd-vo «Zercalo», 2006.
2. Gurova T.V. Vvedenie rossijskih zakonov v dejstvie: sootnoshenie obvih i special'nyh pravil v uslovijah intensivnyh zakonotvorcheskih rabot (na primere federal'nyh zakonov) // Aktual'nye problemy pravovedenija. Samara: Izd-vo Samar. gos. jekonom. akad, 2003.
3. Kokoshkin F.F. Lekcii po obwemu gosudarstvennomu pravu. M.: Izd-vo «Zercalo», 2004.
4. Komkova G.N., Kulusheva M.A. Konstitucionno-pravovye osnovy uchastija grazhdan Rossijskoj Federacii v otpravlenii pravosudija. Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 2006. S. 35.
5. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii/ Pod red. L.V.Lazareva. M.: Novaja pravovaja kul'tura, 2007.
6. Kotljarevskij S.A. Konstitucionnoe gosudarstvo. Juridicheskie predposylki russkih osnovnyh zakonov. M.: Izd-vo «Zercalo», 2004.
7. Krasnov M.A. Personalistskij rezhim v Rossii: opyt institucional'nogo analiza. M., 2006.
8. Maslennikova L.N. Sud prisjazhnyh v Rossii i problemy dosudebnogo proizvodstva. M.: Akademiya MVD Rossii, 1995.
9. Rusanov A.V. Otvetstvennost' vlasti kak npravstvennaja i pravovaja kategorija: Avtoref... kand. jurid. nauk. Belgorod, 2009.
10. Starostenko K.V. Politicheskoe mnogoobrazie: puti realizacii i ogranichenie v Rossijskoj Federacii. Orel: OGAU, 2008.
11. Stepanov I.M. Demokraticheskie osnovy pravotvorchestva v SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1960. № 4.
12. Fadeev V.I., Varlen M.V. Deputatskij mandat v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovye osnovy. M.: Norma, 2008.
13. Farber I.E. Narodnyj suverenitet i Sovetskoe gosudarstvo // 50 let Sovetskogo sojuznogo gosudarstva. Saratov, 1973.
14. Chechina N.A. Sudebnoe reshenie kak akt gosudarstvennoj vlasti // Voprosy sovetskogo gosudarstva i prava. L.: Izd-vo Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta, 1954.
15. Chicherin B.N. Obwee gosudarstvennoe pravo. M.: Izd-vo «Zercalo», 2006.
16. Shablinskij I.G. Sderzhki i protivovesy v Konstitucii RF: 15-letnij opyt primenenija // Konstitucionnyj stroj Rossii: pjatnadcat' let puti / Otv. red. E.K.Glushko, S.Ju.Danilov. M.: Vysshaja shkola jekonomiki, 2008.

Lyadnova Ella Vladimirovna

Orlovsky district court of Orel region

candidate of legal Sciences

The judge

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

Л.В. ШЕЛОМАНОВА

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ В КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

В статье рассматривается принцип независимости судей в контексте содержания и реализации конституционной концепции разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Автор доказывает, что профессиональные судьи и иные лица, участвующие в отправлении правосудия, должны быть организационно обособленными и защищенными от какого-либо вмешательства со стороны политических деятелей, государственных органов, тягущихся сторон и других заинтересованных лиц в реализацию компетенции судебной власти, установленную Конституцией РФ и законодательством.

Ключевые слова: разделение властей, судебная власть, правосудие, автономия, самостоятельность, независимость.

Независимость – один из элементов классической теории разделения властей. Причем в данном контексте имеется в виду независимость законодательных, исполнительных и судебных органов друг от друга. Анализируя труды Ш. Монтескье, дореволюционный русский исследователь В.М. Гессен подчеркивал, что «под обособлением властей» следует понимать «независимость органов законодательной, правительственной и судебной власти друг от друга. Рассматривая обособление властей как необходимую гарантию политической свободы, Ш. Монтескье справедливо полагает, что оно должно быть устойчивым и неизменным. А это, по его мнению, возможно только в том случае, если ни одна из властей не является настолько сильной, чтобы узурпировать полномочия других. Поэтому необходимо, чтобы одна власть останавливала другую; необходимо равновесие, балансирование властей»⁵⁸. Более того, Ш. Монтескье полагал, что судебная власть может быть доверена не какому-либо специальному органу, а выборным лицам из народа, привлекаемым к отправлению правосудия на определенное время. Таким образом «судебная власть, столь страшная для людей, не будет связана ни с известной профессией, ни с известным положением; она станет невидимой и как бы несуществующей».⁵⁹ Вместе с тем, в отечественной юридической литературе справедливо подчеркивается неготовность российской правовой системы «серьезно защищать саму идею сдержек и противовесов».⁶⁰

Судебная реформа была начата с одного из наиболее важных вопросов – обеспечения независимости судей. Однако «зататки современного правового статуса судей были заложены в ходе другой реформы – знаменитой судебной реформы 1864 г., проводившейся в годы правления Александра II». Современная реформа и Александровская модернизация очень похожи: «одинаковы цели обеих реформ, даже многие мероприятия совпадают: в судебную систему были введены суд присяжных, мировые судьи, судебные приставы, обе реформы вводили принципы гласности, состязательности, независимости судей, ставили целью сделать правосудие гуманным и справедливым».⁶¹ В.М. Грибовский подчеркивает, что великие реформы императора Александра II «произвели коренной переворот» в области старых судебных учреждений и процессуального порядка: с введением «новых Судебных уставов судебное дело было поставлено на уровень новейшей западноевропейской теории и практики. Вместо прежней сложной, запутанной системы судебных учреждений появилось простое де-

⁵⁸ Гессен В.М. Основы конституционного права. Петроград: Издание юридического книжного склада «Право», 1918. С. 134.

⁵⁹ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1995. С. 292.

⁶⁰ Шаблинский И.Г. Сдержки и противовесы в Конституции РФ: 15-летний опыт применения // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути. М.: ТЕИС, 2008. С. 53.

⁶¹ Попова А.Д. Формирование правового статуса судей: история и современность // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 97.

ление последних на учреждения общие и мировые с установлением трех инстанций: первой, апелляционной и кассационной; в судопроизводство была допущена публичность, устность (в уголовном процессе); судьи получили независимость»⁶²

В этимологическом смысле «независимый» – это значит «ни от кого и ничего не зависящий, вольный, свободный, неподчиненный, ничем не связанный, самостоятельный»⁶³. По мнению К.Ф. Гуценко, независимость судей – это «гарантированная возможность принимать ответственные решения при осуществлении правосудия на основании предписаний закона по внутреннему убеждению без какого бы то ни было давления, вмешательства или иного воздействия извне».⁶⁴ Независимость связывают с проявлением судом «очевидной для участников процесса непредвзятости» при разрешении конфликта, объективностью и всесторонностью процесса познания, правильностью его результата.⁶⁵ По мнению Г.Д. Садовниковой, независимость судей «проявляется в том, что они самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, выносят судебные решения по уголовным, гражданским и иным делам, руководствуясь только Конституцией и законом. Вмешательство в деятельность судей влечет уголовную ответственность».⁶⁶

Понятие «независимость» является близким таким конституционно-правовым категориям, как «самостоятельность», «автономия» и «суверенитет». Сравнение терминов «суверенитет» и «независимость» приводит к выводу, что это – свойства объектов, а не их признаки. Они есть качественные, а не количественные характеристики.⁶⁷ На наш взгляд, понятие суверенитета шире, поскольку кроме независимости оно предполагает также полновластие и верховенство власти. Юридический смысл суверенитета состоит в «возможности носителя верховной государственной власти независимо, самостоятельно формировать и осуществлять свою волю».⁶⁸

В отличие от государства, суды не имеют полноты власти, поскольку связаны конституционной и законодательной компетенцией, процедурами функционирования и другими правовыми установлениями. При осуществлении своей компетенции суды полностью независимы от каких бы то ни было органов, должностных лиц и организаций. В этом контексте термины «самостоятельность», «автономия» и «независимость» можно рассматривать в качестве близких, зачастую тождественных понятий.

Беспристрастность, честность, соответствие установленным стандартам компетентности, поведения и добросовестности способствуют «укреплению доверия общества к судебной власти и имеют первостепенное значение для поддержания ее независимости».⁶⁹ По мнению С.Э. Несмеяновой, подлинная независимость суда – это идеал, «стремлением к достижению которого проникнуты все судебные реформы». Принцип независимости означает «наделение судей всей полнотой власти по рассмотрению и разрешению дел, связанных с осуществлением правосудия. Только независимый и беспристрастный суд в состоянии принять объективное решение».⁷⁰ Из организационных принципов, на которых действует судебная власть в

⁶² Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской Империи. Одесса: Тип. «Техник», 1912. С. 110.

⁶³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. С. 69. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. С. 641.

⁶⁴ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А.Авакьян. М.: Норма, 2001. С. 378.

⁶⁵ Воскобитова Л.А. Легитимность судебной власти и критерии ее оценки // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». М.: Изд-во «Элит», 2009. С. 38.

⁶⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Г.Д.Садовникова. Отв. ред. И.А.Конюхова (Умнова). М.: Юрайт, 2009. С. 191.

⁶⁷ Алехина Н.В. К вопросу о государственном суверенитете Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 12.

⁶⁸ Бредихин А.Л. Суверенитет как политико-правовой феномен. Автореф... канд. юрид. наук. Белгород, 2011. С. 7.

⁶⁹ Конституция Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / Рук. авт. колл. Е.И.Козлова. М.: Изд-во «Библиотечка «Российской газеты», 2009. С. 329.

⁷⁰ Конституционное право России / Отв. ред. А.Н.Кокотов и М.И.Кукушкин. М.: Юрист, 2003. С. 411.

зарубежных странах, «практически повсеместно предусматриваются независимость судей, подчиняющихся только закону, и ее гарантии: несменяемость, иммунитеты, неуменшаемость вознаграждения во время пребывания в должности. Некоторые конституции дополняют этот принцип такой гарантией, как административная и финансовая автономия судебной власти вообще».⁷¹

Независимость судьи есть конституционный *принцип* правового регулирования общественных отношений. В отличие от англо-саксонских правовых традиций, в континентальной правовой семье принципам придается первостепенное значение, поскольку они позволяют преодолеть пробелы и дефекты в праве, дать верные ориентиры для развития законодательства и осуществления правоприменительной практики. Совершенно права И.А. Алебастрова в том, что «высокая степень обобщенности правовых, в том числе конституционных, принципов делает весьма сложным, если не проблематичным и сомнительным, создание юридического механизма, способного гарантировать их практическое осуществление».⁷² Процесс реализации конституционного принципа независимости судей, в частности, усложняется вследствие нормативного содержания ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой конституционные принципы и нормы не имеют абсолютного характера и подлежат ограничениям в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Судья не является независимым в абсолютном смысле этого слова. Независимость судьи – не самоцель правового регулирования общественных отношений.⁷³ Принцип независимости судей имеет подчиненное отношение к более важной конституционной цели обеспечения беспристрастности, объективности и справедливости правосудия.⁷⁴ Независимость судей необходима в обществе ровно настолько, насколько этого требует конституционная компетенция судов и задачи ее эффективной реализации. Однако никакой «самый совершенный и полный» закон «не может отразить все категории споров, возникающие на практике и подлежащие рассмотрению в судах», поэтому «ни процедурные, ни материальные нормы позитивного права не могут препятствовать судам в определении своих полномочий», вытекающих из норм Конституции Российской Федерации и законодательства. Такие полномочия «лежат не в сфере амбиций суда, претендующего на дополнительные властные механизмы», а кроются в области «конституционных целей и задач российского правосудия – наибольшим и исчерпывающим образом обеспечить судебную защиту во всех случаях, когда она требуется».⁷⁵

Пределы независимости суда достаточно ясно были показаны в монографии Б.Н. Чичерина «Общее государственное право» (1894 г.). По мнению данного автора, «суд прилагает закон к правам граждан». Он имеет целью «отправление правосудия», то есть «воздаяние каждому должного на основании закона». Это воздаяние состоит «или в признании и утверждении спорного права, или в наказании, которое служит возмездием за нарушение закона отдельным лицом». Таким образом, суд «всегда имеет в виду известное лицо и известный случай. Он вызывается столкновением прав или требований одного лица с правами и требованиями других, или же столкновением лица с общим законом, который всеми должен быть соблюден. Поэтому власть суда простирается только на данные случаи и столкновения». Судья может «действовать не иначе, как на основании закона; следовательно, он закону под-

⁷¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А.Страшун. В 4-х т. Т. 1 – 2. М.: БЕК, 2000. С. 389.

⁷² Алебастрова И.А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 5.

⁷³ Комаров А.Н. Статус судей РФ: беспристрастность или независимость? // Российский судья. 2002. № 6. С. 23 – 24.

⁷⁴ Михайловская И. Соотношение категорий «независимость», «беспристрастность» и «справедливость» суда // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 96.

⁷⁵ Анишина В.И. Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 31.

чинен». В отличие от законодательной власти, суды «касаются единственно отдельных лиц и частных случаев», и здесь они должны быть «совершенно независимыми»⁷⁶.

В.И. Анишина верно считает, что независимость суда должна «диктовать условия паритетности властей». Нельзя «подчинить судью закону в полном смысле этого слова, ведь закон в системе разделения властей – продукт законодателя. Суд должен применять только тот закон, который соответствует Конституции Российской Федерации и международным нормам и признается судом приемлемым с точки зрения права, на чем и базируется институт нормоконтроля, который вслед за Конституционным Судом РФ активно осваивают арбитражные суды и суды общей юрисдикции».⁷⁷

Судьи *зависимы* не только от требований Конституции Российской Федерации и законодательства, но также нравственности и международных стандартов судебного поведения (Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов от 1985 г., принятые VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и одобренные Генеральной ассамблеей ООН; Процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов, принятые ЭКОСОС в 1989 г.; Европейская хартия о статусе судей от 10 июля 1989 г., Страсбург. Более того, имея в виду постоянное внимание со стороны общественности, судья сознательно, по доброй воле принимает на себя необходимые ограничения, которые рядовыми гражданами могут рассматриваться как обременительные (п. 4.2 Бангладорских принципов поведения судей).

Таким образом, под независимостью судей необходимо понимать принцип конституционного строя демократического государства, согласно которому профессиональные судьи и иные лица, участвующие в отправлении правосудия, организационно обособлены и защищены от какого-либо вмешательства со стороны политических деятелей, государственных органов, тяжущихся сторон и других заинтересованных лиц в реализацию компетенции судебной власти, установленную Конституцией РФ и законодательством.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алебастрова И.А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.
2. Алехина Н.В. К вопросу о государственном суверенитете Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10.
3. Анишина В.И. Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.
4. Анишина В.И. Конституционно-правовая модель судебной власти и проблемы ее совершенствования // История. Право. Политика. 2011. № 4.
5. Бредихин А.Л. Суверенитет как политико-правовой феномен. Автореф... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.
6. Воскобитова Л.А. Легитимность судебной власти и критерии ее оценки // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». М.: Изд-во «Элит», 2009.
7. Гессен В.М. Основы конституционного права. Петроград: Издание юридического книжного склада «Право», 1918.
8. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской Империи. Одесса: Тип. «Техник», 1912.
9. Комаров А.Н. Статус судей РФ: беспристрастность или независимость? // Российский судья. 2002. № 6.
10. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Г.Д.Садовникова. Отв. ред. И.А.Конюхова (Умнова). М.: Юрайт, 2009.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А.Страшун. В 4-х т.: БЕК, 2000.
12. Конституционное право России / Отв. ред. А.Н.Кокотов и М.И.Кукушкин. М.: Юрист, 2003.

⁷⁶ Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006. С. 335, 337.

⁷⁷ Анишина В.И. Конституционно-правовая модель судебной власти и проблемы ее совершенствования // История. Право. Политика. 2011. № 4. С. 19.

13. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А.Авакьян. М.: Норма, 2001.
14. Конституция Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / Рук. авт. колл. Е.И.Козлова. М.: Изд-во «Библиотечка «Российской газеты», 2009.
15. Михайловская И. Соотношение категорий «независимость», «беспристрастность» и «справедливость» суда // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2.
16. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1995.
17. Ожегов С.И. Словарь русского языка. С. 69. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1.
18. Попова А.Д. Формирование правового статуса судей: история и современность // Журнал российского права. 2007. № 9.
19. Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006.
20. Шаблинский И.Г. Сдержки и противовесы в Конституции РФ: 15-летний опыт применения // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути. М.: ТЕИС, 2008.

Шеломанова Лариса Викторовна

Северный районный суд Орловской области

ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»

Заместитель председателя суда

Доцент юридического института

Тел.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru

L.V. SHELOMANOVA

**THE INDEPENDENCE OF THE JUDGES IN THE CONSTITUTIONAL THE
CONCEPT OF SEPARATION OF POWERS**

In clause the principle of independence of judges in a context of the maintenance and realization of the constitutional concept of division of the government on legislative, executive and judicial branches is considered. The author proves, that professional judges and other persons participating in departure of justice, should be organizational isolated and protected from any intervention from politicians, the state bodies, the claimant, the respondent, other interested persons in realization of the competence of the judicial authority, established the Constitution of the Russian Federation and the legislation.

Keywords: separation of powers, judicial authority, justice, an autonomy, independence.

BIBLIOGRAPHY

1. Alebastrova I.A. Konstitucionnye principy: problemy juridicheskoy prirody i jeffektivnosti realizacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 7.
2. Alehina N.V. K voprosu o gosudarstvennom suverenitete Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 10.
3. Anishina V.I. Diskrecionnye polnomochija sudov kak garantija samostojatel'nosti i jeffektivnosti sudebnoj vlasti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 8.
4. Anishina V.I. Konstitucionno-pravovaja model' sudebnoj vlasti i problemy ee sovershenstvovanija // Istorija. Pravo. Politika. 2011. № 4.
5. Bredihin A.L. Suverenitet kak politiko-pravovoj fenomen. Avtoref... kand. jurid. nauk. Belgorod, 2011.
6. Voskobitova L.A. Legitimnost' sudebnoj vlasti i kriterii ee ocenki // Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI veka (Kutafinskie chtenija)». М.: Изд-во «Jelit», 2009.
7. Gessen V.M. Osnovy konstitucionnogo prava. Petrograd: Izdanie juridicheskogo knizhnogo sklada «Pravo», 1918.
8. Gribovskij V.M. Gosudarstvennoe ustrojstvo i upravlenie Rossijskoj Imperii. Odessa: Tip. «Tehnik», 1912.
9. Komarov A.N. Status sudej RF: bespristrastnost' ili nezavisimost'? // Rossijskij sud'ja. 2002. № 6.
10. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatejnyj) / G.D.Sadovnikova. Отв. ред. I.A.Konjuhova (Umnova). М.: Jurajt, 2009.
11. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran / Отв. ред. B.A.Strashun. V 4-h t. Т. 1 – 2. М.: БЕК, 2000.
12. Konstitucionnoe pravo Rossii / Отв. ред. A.N.Kokotov i M.I.Kukushkin. М.: Jurist#, 2003.

13. Konstitucionnoe pravo. Jenciklopedicheskij slovar' / Otv. red. S.A.Avak'jan. M.: Norma, 2001.
14. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Postatejnyj nauchno-prakticheskij kommentarij / Ruk. avt. koll. E.I.Kozlova. M.: Izd-vo «Bibliotekha «Rossijskoj gazety», 2009.
15. Mihajlovskaja I. Sootnoshenie kategorij «nezavisimost'», «bespristrastnost'» i «spravedlivost'» suda // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2008. № 2.
16. Montes'k'e Sh. Izbrannye proizvedenija. M., 1995.
17. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo jazyka. S. 69. Dal' V.I. Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo jazyka. 18.
18. Popova A.D. Formirovanie pravovogo statusa sudej: istorija i sovremennost' // Zhurnal rossijskogo prava. 2007. № 9.
19. Chicherin B.N. Obwee gosudarstvennoe pravo / Pod red. V.A.Tomsinova. M.: Zercalo, 2006.
20. Shablinskij I.G. Sderzhki i protivovesy v Konstitucii RF: 15-letnij opyt primenenija // Konstitucionnyj stroj Rossii: pjatnadcat' let puti. M.: TEIS, 2008.

Shelomanova Larisa Viktorovna

The Northern district court of Orel region

tate University ESPC

Deputy Chairman of the court

Associate Professor of the Institute of law

Tel.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

УДК 342:346.26

Е.Г. ЛЫКИН

ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СИСТЕМЕ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

Статья посвящена исследованию проблемы соотношения конституционного права на предпринимательскую деятельность с другими правами и свободами человека и гражданина, закрепленными в Конституции Российской Федерации. Автор полагает, что понятие предпринимательской деятельности весьма неоднозначно трактуется в доктрине, законодательстве и судебной практике. В конституционно-правовом смысле это понятие не совпадает с определением, пригодным для целей гражданско-правового регулирования общественных отношений. В конституционном смысле предпринимательство является более широким понятием, охватывающим всякую деятельность, направленную на получение прибыли либо иного дохода за счет пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Ключевые слова: Права и свободы человека и гражданина. Предпринимательская деятельность. Гарантии реализации конституционного статуса личности.

Понятие «предпринимательской» деятельности является более узким по отношению к «экономической» деятельности, поэтому в Конституции Российской Федерации правомерно указывается в первой ее главе принцип свободы экономической деятельности как основа конституционного строя и во второй главе – взаимосвязанное с этим принципом и вытекающее из него субъективное право человека на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (Ст. 34). Исходя из указанного обстоятельства, в современной юридической науке требуется выявление основных признаков предпринимательской деятельности, которые отличают данный вид взаимодействия субъектов правоотношений по сравнению с иными видами экономической деятельности.

Нетрудно заметить, что в текущем законодательстве термин «предпринимательская деятельность» используется в сравнительно узком значении, преимущественно в целях установления запрета заниматься таким видом деятельности для отдельных категорий граждан. Так, законодательство запрещает заниматься предпринимательской деятельностью депутатам и выборным должностным лицам⁷⁸, судьям Конституционного Суда Российской Федерации⁷⁹ и иным судьям⁸⁰, членам Правительства Российской Федерации⁸¹, государственным гражданским⁸² и муниципальным⁸³ служащим. Имеются примеры противоположного рода:

⁷⁸ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. 2012. № 19. Ст. 2275.

⁷⁹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. 2011. № 1. Ст. 1.

⁸⁰ Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» // ВВС РФ. 1992. № 30. СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 1.

⁸¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. 2011. № 1. Ст. 1.

⁸² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215. 2011. № 48. Ст. 6730.

⁸³ Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224. Утратил силу. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152. 2011. № 48. Ст. 6730.

так, закон устанавливает специальную разрешающую норму, которая закрепляет право политических партий осуществлять предпринимательскую деятельность⁸⁴.

Что же касается нормативного определения понятия предпринимательской деятельности, то оно дается в статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой под предпринимательской понимается «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке».⁸⁵ Иными словами, в качестве признаков предпринимательской деятельности законодатель выделяет: 1) самостоятельность; 2) осуществление деятельности на свой риск; 3) получение прибыли как цель деятельности; 4) способы получения прибыли (пользование имуществом, продажа товаров, выполнение работ, оказание услуг); 5) наличие регистрации в установленном порядке. Однако система этих признаков не может в полной мере удовлетворять требованиям статьи 34 Конституции Российской Федерации по следующим основаниям.

Во-первых, самостоятельность сама по себе не является существенным признаком при определении предпринимательства как особого вида экономической деятельности. С одной стороны, самостоятельно могут осуществляться и другие виды деятельности, с другой – предпринимательская деятельность не предполагает полной автономии, поскольку предприниматели активно взаимодействуют с другими участниками рынка, а также с государственными (муниципальными) органами. Например, Центральный банк Российской Федерации, реализуя свое полномочие по эмиссии наличных денег и организации наличного денежного обращения⁸⁶, *самостоятельно* осуществляет экономическую деятельность, которую нельзя отнести к числу предпринимательской.

Признак самостоятельности имеет смысл лишь применительно к участию соответствующих лиц в гражданском обороте, т.к. это позволяет отчасти разграничить предпринимательскую и трудовую деятельность граждан. Однако и здесь возникает немало трудностей, поскольку граждане как физические лица вне предпринимательской деятельности вправе иметь в собственности вещи, получать от их использования доходы, совершать гражданско-правовые сделки, не имеющие ничего общего с предпринимательством как особым видом экономической деятельности.

Во-вторых, нормативное определение предпринимательства, при использовании признака осуществления деятельности на свой риск, не учитывает того, что многие иные виды деятельности имеют высокую степень риска. В частности, гражданин, баллотируясь в Государственную Думу или в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации, значительно рискует потерей доверия избирателей.⁸⁷ Не меньшая степень риска характерна для государственной экономической деятельности Правительства РФ, высших исполнительных органов субъектов Федерации, местных администраций, причем нередко этот риск оценивается в денежном эквиваленте. Так, недостаточно эффективная политика государственных и муниципальных органов власти приводит к потере доходов государственных и местных бюджетов, а следовательно – к ухудшению уровня жизни граждан.

В целях устранения указанных недостатков нормативного определения предпринимательства в некоторых законодательных актах предпринимается попытка конкретизировать отдельные виды предпринимательской деятельности либо отграничить их от других видов участия граждан в экономических отношениях. Например, в статье 3.11. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указывается, что к числу предпринима-

⁸⁴ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950. 2012. № 15. Ст. 1721.

⁸⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. 2011. № 50. Ст. 7347.

⁸⁶ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790. 2011. № 43. Ст. 5973.

⁸⁷ Астафичев П.А. Принципы формирования народного представительства в современной России // Модернизация местных администраций: Сборник научных трудов. Саратов, 2005. С. 31.

тельской относится деятельность по управлению юридическим лицом⁸⁸; статьей 126 Таможенного кодекса Российской Федерации предписывается, что к предпринимательской деятельности не относится перемещение через таможенную границу физическими лицами товаров для личных, семейных и домашних нужд⁸⁹; статья 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации допускает возможность осуществления предпринимательской деятельности бюджетными учреждениями с получением от этого доходов (а не прибыли).⁹⁰ Статья 34 Семейного кодекса Российской Федерации разграничивает доходы супругов от: 1) трудовой деятельности; 2) предпринимательской деятельности; 3) интеллектуальной деятельности; 4) пенсий, пособий и других аналогичных выплат.⁹¹

Таким образом, понятие предпринимательской деятельности весьма неоднозначно трактуется в доктрине, законодательстве и судебной практике. Полагаем, что в конституционно-правовом смысле это понятие не совпадает с определением, пригодным для целей гражданско-правового регулирования общественных отношений. В конституционном смысле предпринимательство является более широким понятием, охватывающим всякую деятельность, направленную на получение прибыли либо иного дохода за счет пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Здесь не имеет принципиального значения, самостоятельно или не самостоятельно, с высоким или низким уровнем риска осуществляется такая деятельность.

Особенно ярко различие между гражданско-правовым и конституционно-правовым значением анализируемого термина проявляется в таком его признаке, как наличие или отсутствие государственной регистрации. С точки зрения цивилиста, предприниматель не может считаться таковым, если он не зарегистрирован в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя либо если он не является учредителем или участником коммерческого юридического лица. В свете же конституционной теории само гражданское законодательство подлежит проверке на предмет его соответствия основополагающим принципам и нормам основного закона государства. Здесь становится важным, насколько конституционно вообще какое-либо ограничение свободы экономической деятельности, включая регистрацию индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Всякое ограничение должно во всяком случае соответствовать части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Указанные выше соображения, однако, не должны толковаться как излишне расширяющие конституционное понятие предпринимательской или иной экономической деятельности. Во всяком случае, в это понятие не должна включаться трудовая деятельность граждан, поскольку свобода труда и право на труд в надлежащих условиях – самостоятельное конституционное право, подлежащее особому правовому регулированию, а также обеспечению, охране и защите.

Методология исследования права человека на предпринимательскую деятельность в системе прав и свобод личности требует, чтобы был проведен анализ не только содержания этого понятия в конституционно-правовом смысле, но и выявлена специфика действия основополагающих принципов правового статуса личности, определены правомочия, вытекающие из данного субъективного права, а также исследованы его ограничения и нарушения.

Наиболее удачной представляется система принципов правового статуса личности, предложенная Г.Н.Комковой. Автор, опираясь на содержание Конституции Российской Федерации, выделяет четыре таких принципа, а именно: всеобщность и неотчуждаемость (статья 17), непосредственность действия (статья 18), гарантированность и защищенность государством (статья 2), равенство (статья 19).⁹² Использование этого подхода позволяет охарак-

⁸⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). 2012. № 19. Ст. 2278.

⁸⁹ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

⁹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. 2011. № 49. Ст. 7056.

⁹¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16. 2011. № 49. Ст. 7041.

⁹² Конституционное право России / Под ред. Г.Н.Комковой. М., 2005. С. 137–141.

теризовать конституционное право на осуществление предпринимательской деятельности следующим образом.

Во-первых, принцип всеобщности и неотчуждаемости опирается на такую фундаментальную идею гуманизма, как естественно-правовое происхождение основополагающих прав личности. Право на предпринимательскую деятельность существует независимо от государственного признания в силу общественной природы человека и его естественного стремления к организации собственного бизнеса. Разумеется, такое стремление присуще не каждому индивиду, поскольку многие сограждане довольствуются небольшой долей в национальном продукте и предпочитают менее рискованную и более стабильную трудовую деятельность. Однако в юридическом смысле каждый индивид, за редкими исключениями, должен обладать таким правом и реальной возможностью заниматься экономической деятельностью.

Примечательно, что в истории России именно всеобщность права на предпринимательскую деятельность наиболее часто отрицалась или нарушалась. Начиная с XVII века на основе политико-правовой идеологии меркантилизма занятие бизнесом запрещалось для многих *категорий* россиян, что являлось «серьезнейшей помехой росту отечественной» торгово-промышленной жизни.⁹³ Эти традиции, но в несколько своеобразной форме, были возрождены в советский период российской истории, когда право экономической деятельности по существу было монополизировано государством.

В современных условиях, когда произошел принципиальный отказ от государственно-монополистического способа производства общественного блага, принцип всеобщности права на предпринимательскую деятельность требует, чтобы все взрослые граждане, а также иностранные граждане и лица без гражданства, а также их объединения, имели реальную и защищенную государством и обществом возможность заниматься бизнесом, производить товары и оказывать услуги, привлекать наемный персонал, использовать собственный и заемный капитал.⁹⁴ Ограничения этого права допустимы лишь в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Нельзя не подчеркнуть, что законодатель сегодня предпринимает целенаправленные попытки ограничения участия государства, субъектов Федерации и, особенно, муниципальных образований в экономической деятельности. Так, статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается, что в собственности муниципальных образований может находиться: 1) имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения; 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Законодатель требует, чтобы до 1 января 2009 года органы местного самоуправления осуществили в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или репрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на день вступления в силу анализируемого федерального закона, если нарушаются указанные выше требования.⁹⁵ Это, на наш взгляд, не может расцениваться как незаконное ограничение конституционного принципа всеобщности и неотчуждаемости прав человека применительно к свободе экономической деятельности.

⁹³ Гайнутдинов Р.К. Политико-правовая идеология меркантилизма в России XVII – первой четверти XVIII вв. Автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 18.

⁹⁴ Красс В.И. Конституционное право личности на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 5.

⁹⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. 2011. № 50. Ст. 7353.

Во-вторых, принцип непосредственности действия конституционных прав и свобод требует, чтобы закрепленное в Конституции Российской Федерации право граждан осуществлять предпринимательскую деятельность не могло быть заблокировано текущим законодательством и правоприменительной практикой, а напротив – всемерно ими обеспечивалось. Федеральный законодатель несет публично-правовую обязанность своевременно регулировать общественные отношения, направленные на обеспечение развития бизнеса, причем устанавливаемые им правовые нормы должны быть четкими, ясными, недвусмысленными и, что особо важно – исполнимыми. Одной из основополагающих задач правоохранительной системы должно стать содействие развитию предпринимательской деятельности, а не ее незаконные ограничения. Это относится к функционированию силовых структур⁹⁶, а также к работе прокуратуры⁹⁷, судов общей и специальной (конституционной и арбитражной) юрисдикции⁹⁸.

Спецификой конституционного права на предпринимательскую деятельность является то, что для реализации этого права требуется подробная нормативная регламентация и комплекс законодательных актов. В отличие от таких конституционных прав, как, например, свобода мысли и слова, творчества, право на доступ к культурным ценностям, – для обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации здесь необходима активная деятельность государства, одного лишь его невмешательства в сферу частной жизни граждан явно недостаточно. В условиях, когда отечественный бизнес находится под постоянной угрозой воздействия преступных группировок, а в обиход прочно вошли такие слова, как «рэкет», «крыша» и т.п., для истинной реализации конституционного права на предпринимательскую деятельность требуется комплексная государственная политика, обеспечивающая *действительную свободу и достаточную безопасность* бизнеса.

В-третьих, право граждан на предпринимательскую деятельность должно быть гарантировано и защищено государством. Это не исключает обеспечения данного права самостоятельными усилиями гражданского общества, однако именно государство в лице его органов несет обязанность соблюдения, обеспечения и охраны этого, как и всякого другого субъективного права гражданина⁹⁹.

Нетрудно заметить, что указанная публично-правовая обязанность государства реализуется недостаточно эффективным образом. Законодательные (представительные) органы власти несвоевременно принимают необходимые нормативные правовые акты, а те, которые принимаются – страдают противоречивостью, неэффективностью и недостаточной полнотой¹⁰⁰. Исполнительно-распорядительные органы проявляют скромную инициативу по исправлению недостатков правового регулирования¹⁰¹, причем реализация права на предпринимательскую деятельность граждан воспринимается ими, как правило, через призму повышения доходов соответствующих бюджетов. Наконец, судебная власть, не имеющая достаточной нормативной базы для защиты права на предпринимательскую деятельность, вынуждена ограничиваться формальной оценкой юридических фактов, что существенным образом расходится с основополагающими принципами конституционного строя нашей страны¹⁰².

⁹⁶ Лыкин Е.Г. О некоторых проблемах негосударственной системы безопасности в Российской Федерации // Известия Орловского государственного технического университета. Серия «Экономика, управление, право». 2003. № 1 (5). С. 60–64.

⁹⁷ Руднев Н.П. Институт прокуратуры в процессе функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Автореф. ... канд. юрид. наук. Орел, 2003. С. 10.

⁹⁸ Рогожин Н.А. Роль судебной практики в совершенствовании правового регулирования предпринимательской деятельности. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.

⁹⁹ Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве / Под ред. В.Т.Кабышева. Саратов, 2003. С. 42.

¹⁰⁰ Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной нормотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 104. Новоселов В.И. Виды нарушений прав и свобод граждан // Права человека: пути их реализации. Часть 1. Саратов, 1999. С. 129.

¹⁰¹ Самигуллин В.К. О процедурно-процессуальном начале в конституционном праве // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. М., 2003. С. 14.

¹⁰² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 г. по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В.Щелухина // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185.

Для того, чтобы конституционное право на предпринимательскую деятельность стало действующим, необходима оценка его нарушения как конституционного деликта, то есть «действия (действия или бездействия) субъекта конституционно-правовых отношений, не отвечающего должному поведению и влекущего за собой применение мер конституционной ответственности»¹⁰³.

Недостаточность государственных гарантий и защиты права на предпринимательскую деятельность в современной России обуславливается также особенностями федеративного устройства государства, политическими институтами, функционирующими на региональном уровне. Если федеральные государственные органы, нацеленные в основном на прогрессивный экономический путь развития, сравнительно активно стремятся к обеспечению свободы экономической деятельности, то региональные власти, ориентированные на несколько иные методы государственного управления, явно или скрыто препятствуют развитию бизнес-структур, если только эти структуры не связаны взаимовыгодным образом с региональной политической элитой.

В подобных условиях актуализируется проблема обеспечения единства экономического и правового пространства страны. По этому поводу В.Г. Анненкова справедливо отмечает: «Обеспечение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике. Общее экономическое пространство должно характеризоваться следующими параметрами: динамизмом, эффективностью, гармонией связующих его отношений, а также единством правового регулирования. Динамизм общего экономического пространства обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг. Эффективность – соответствием форм управления экономическим требованиям. Гармония – обоснованными пропорциями в отраслевом и региональном развитии экономики. Единство правового регулирования – расширением сферы федерального права».¹⁰⁴

Наконец, в-четвертых, конституционное право на предпринимательскую деятельность будет отвечать основополагающим принципам конституционализма при условии обеспечения равенства всех предпринимателей перед законом и судом. В российской юриспруденции «в качестве особой научной категории общепризнанным является выделение равенства формального, то есть равенства граждан перед законом, и равноправия, то есть равенства в сфере прав, свобод и законных интересов граждан».¹⁰⁵ Учитывая это, следует подчеркнуть, что российские граждане и их объединения должны иметь реальную возможность использовать свои способности и имущество для предпринимательской деятельности независимо от таких обстоятельств, как пол, раса, национальность, язык, происхождение, должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям. Однако такое обстоятельство, как имущественное положение, не может по общему правилу считаться дискриминирующим основанием в части реализации конституционного права предпринимательской деятельности, поскольку для занятия бизнесом требуется определенный начальный капитал.

Недостаточная имущественная способность большинства россиян к организации своего дела имеет огромное конституционное значение. Приобретая массовый характер, бедность одних граждан по сравнению со сверхприбылями других расшатывает конституционный фундамент общества и становится важным политическим фактором, который заслуживает пристального научного анализа. Как справедливо указывает В.О. Лучин, «форсированная приватизация в отсутствие сложившегося и эффективно действующего института собственника привела к тому, что в бизнесе первенство отдавалось не производству и реальной экономике, а финансовой сфере, торговым сделкам в твердой валюте и переводу ее за рубеж, уклонению от налогообложения и т.д. Этап ваучерной приватизации привел к разделу собственности в пользу номенклатурной элиты и нарождающейся олигархии. А коммерческая

¹⁰³ Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12.

¹⁰⁴ Анненкова В.Г. Конституционно-правовые институты единства Российского государства / Под ред. В.В.Володина. Саратов, 2005. С. 87.

¹⁰⁵ Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002. С. 15.

приватизация вообще отстранила большую часть общества от этого процесса, обернулась борьбой между различными финансово-олигархическими группировками».¹⁰⁶

Соглашаясь в целом с отмеченной позицией В.О.Лучина, мы должны подчеркнуть, что одной из основополагающих причин, приведших к необоснованному экономическому расслоению российского общества, послужили особенности отечественной экономической культуры. Именно они, а не только и не столько ошибочные действия политической власти, привели к тому, что одна часть россиян была вовлечена в процесс предпринимательской деятельности, а другая, значительно большая их часть – оказалась вне этого процесса. Воспитанные на ценностях коммунистического общества, отрицающего частную собственность, личную выгоду, обогащение, эксплуатацию человека человеком и рыночные механизмы ценообразования, российские граждане на начальном этапе социально-политических преобразований, как правило, не желали пользоваться своим конституционным правом заниматься предпринимательской деятельностью. На современном же этапе развития российской государственности, когда значительно большая часть граждан потенциально готова к активному участию в бизнесе, появился ряд новых факторов, препятствующих реализации принципов всеобщности и равенства права граждан осуществлять предпринимательскую деятельность. К числу таких факторов, кроме уже состоявшегося раздела собственности и окончательного распределения экономических ролей, мы относим также крайне неблагоприятную криминальную ситуацию в обществе, которая требует весьма активной и деятельной защиты бизнеса от различного рода посягательств.

Изученные выше принципы, на которых базируется сущность конституционного права граждан осуществлять предпринимательскую деятельность, позволяют выявить и обосновать правомочия, которые вытекают из данного субъективного права и требуют адекватной защиты со стороны общества и государства. Наиболее подробно данная проблема обоснована И.Н. Плотниковой, причем в основу классификации данных правомочий автором полагается непосредственное содержание Конституции Российской Федерации. При такой интерпретации сущности конституционного права на предпринимательскую деятельность в качестве правомочий, вытекающих из него, выделяются, во-первых, возможность использовать экономические ресурсы предпринимательства (движимое или недвижимое имущество, деньги, имущественные права, наемный труд, личные способности), во-вторых – правомочие производить работы, товары и услуги, в третьих – право реализовывать их.

К этому И.Н. Плотникова добавляет еще одно правомочие, которое, на наш взгляд, несколько разрушает целостность классификации и логику исследования, а именно – «право предпринимателя на равные условия деятельности», которое предполагает свободу соревнования и конкуренции.¹⁰⁷ Это критическое замечание мы можем обосновать ссылкой на то, что равенство прав предпринимателей выражается и в процессе использования ими экономических ресурсов, и в процессе производства и реализации товаров, работ и услуг. Равенство является принципом осуществления права предпринимательской деятельности, который охватывает все формы и стадии предпринимательской деятельности; трактовка же равенства в качестве одного из правомочий исключает универсальность данного принципа применительно к иным правомочиям, вытекающим из анализируемого конституционного права.

Нельзя не отметить, что содержание права на предпринимательскую деятельность достаточно подробно изучено цивилистической наукой, причем эти результаты частично могут быть использованы в науке конституционного права. В частности, С.М.Корнеев указывает на такие правомочия предпринимателя, как «участие в договорных отношениях, совершение им юридических действий, связанных с исполнением договорных и иных обязательств, с предъявлением претензий и исков».¹⁰⁸ Несмотря на излишние с публично-правовой точки зрения подробности, здесь верно указывается такой элемент в содержании права на предпринимательскую деятельность, как правомочие его защиты посредством различных гражданско-правовых форм (совершение действий, претензии, иски). В конституционно-правовом значе-

¹⁰⁶ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 139.

¹⁰⁷ Плотникова И.Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / Под ред. В.Т.Кабышева. Саратов, 2004. С. 56–57.

¹⁰⁸ Гражданское право: В 2 т. Том 1 / Под ред. Е.А.Суханова. М., 2000. С. 128.

нии данное правомочие нуждается в расширительном толковании, охватывающем также иные формы внешней защиты и самозащиты права осуществлять предпринимательскую деятельность.

В целом, на наш взгляд, право осуществлять предпринимательскую деятельность включает в себя четыре основных правомочия, а именно: 1) право использования экономических ресурсов; 2) право производства товаров, работ и услуг; 3) право реализации товаров, работ, услуг и дальнейшего получения предпринимательского дохода (прибыли) от их реализации; 4) право защиты своих прав и законных интересов. Исходя из этого конституционному праву на предпринимательскую деятельность корреспондируют обязанности государственных органов и других лиц предоставлять в распоряжение предпринимательских структур значительную долю экономических ресурсов, исключая государственную монополию на их собственность, способствовать развитию производства и оказанию различного рода услуг, сформировать устойчивую торговую, кредитную и денежную системы и т.п. Однако наиболее важной обязанностью государства и гражданского общества, в контексте нашего исследования, является правовое регулирование, охрана и защита права граждан осуществлять предпринимательскую деятельность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астафичев П.А. Принципы формирования народного представительства в современной России// Модернизация местных администраций: Сборник научных трудов. Саратов, 2005.
2. Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной нормотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 104. Новоселов В.И. Виды нарушений прав и свобод граждан // Права человека: пути их реализации. Часть 1. Саратов, 1999. С. 12.
3. Гражданское право: В 2 т. Том 1 / Под ред. Е.А.Суханова. М., 2000. С. 128.
4. Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве / Под ред. В.Т.Кабышева. Саратов, 2003.
5. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002.
6. Конституционное право России / Под ред. Г.Н.Комковой. М., 2005. Гайнутдинов Р.К. Политико-правовая идеология меркантилизма в России XVII – первой четверти XVIII вв. Автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
7. Крусс В.И. Конституционное право личности на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
8. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12. Анненкова В.Г. Конституционно-правовые институты единства Российского государства / Под ред. В.В.Володина. Саратов, 2005.
9. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 139.
10. Лыкин Е.Г. О некоторых проблемах негосударственной системы безопасности в Российской Федерации // Известия Орловского государственного технического университета. Серия «Экономика, управление, право». 2003. № 1 (5).
11. Плотникова И.Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / Под ред. В.Т.Кабышева. Саратов, 2004.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 г. по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина // СЗ РФ. 1996. № 26.
13. Рогожин Н.А. Роль судебной практики в совершенствовании правового регулирования предпринимательской деятельности. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
14. Руднев Н.П. Институт прокуратуры в процессе функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Орел, 2003.
15. Самигуллин В.К. О процедурно-процессуальном начале в конституционном праве// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. М., 2003.

Лыкин Евгений Геннадьевич

Некоммерческое партнерство

«Корпоративные структуры безопасности ЭГИДА»

Кандидат юридических наук

Генеральный директор

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

THE HUMAN RIGHT TO ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN THE SYSTEM OF RIGHTS AND FREEDOMS OF THE INDIVIDUAL

Clause is devoted to research of a problem of a parity of the right to enterprise activity with other rights and freedom of the person and the citizen, fixed in the Constitution of the Russian Federation. The author believes, that the concept of enterprise activity is rather ambiguously treated in the doctrine, the legislation and judiciary practice. In a context of the constitution of the state this concept does not coincide with definition, suitable for the purposes of private regulation in the civil code. In the constitutional sense business is wider concept covering any activity, directed on reception of profit or other income due to using property, sales of the goods, performance of works or rendering of services.

Keywords: the Rights and freedom of the person and the citizen. Enterprise activity. Guarantees of realization of the constitutional status of the person.

BIBLIOGRAPHY

1. Astafichev P.A. Principy formirovaniya narodnogo predstavitel'stva v sovremennoj Rossii// Modernizacija mestnyh administracij: Sbornik nauchnyh trudov. Saratov, 2005.
2. Boshno S.V. Razvitie priznakov normativnogo pravovogo akta v sovremennoj normotvorcheskoj praktike // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 2. S. 104. Novoselov V.I. Vidy narushenij prav i svobod grazhdan // Prava cheloveka: puti ih realizacii. Chast' 1. Saratov, 1999. S. 12.
3. Grazhdanskoe pravo: V 2 t. Tom 1 / Pod red. E.A.Suhanova. M., 2000. S. 128.
4. Komkova G.N. Zapret diskriminacii v rossijskom i mezhdunarodnom prave / Pod red. V.T.Kabysheva. Saratov, 2003.
5. Komkova G.N. Konstitucionnyj princip ravenstva prav i svobod cheloveka v Rossii. Saratov, 2002.
6. Konstitucionnoe pravo Rossii / Pod red. G.N.Komkovej. M., 2005. Gajnutdinov R.K. Politiko-pravovaja ideologija merkantilizma v Rossii XVII – pervoj chetverti XVIII vv. Avtoref. ... d-ra jurid. nauk. M., 2005.
7. Kruss V.I. Konstitucionnoe pravo lichnosti na predprinimatel'skuju dejatel'nost' v Rossijskoj Federacii. Avtoref. ... kand. jurid. nauk. M., 1997.
8. Luchin V.O. Konstitucionnye delikty // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 1. S. 12. Annenkova V.G. Konstitucionno-pravovye instituty edinstva Rossijskogo gosudarstva / Pod red. V.V.Volodina. Saratov, 2005.
9. Luchin V.O. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii. M., 2002. S. 139.
10. Lykin E.G. O nekotoryh problemah negosudarstvennoj sistemy bezopasnosti v Rossijskoj Federacii // Izvestija Orlovskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta. Serija «Jekonomika, upravlenie, pravo». 2003. № 1 (5).
11. Plotnikova I.N. Konstitucionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na predprinimatel'skuju dejatel'nost' v Rossii / Pod red. V.T.Kabysheva. Saratov, 2004.
12. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 13 ijunya 1996 g. po delu o proverke konstitucionnosti chasti pjatoj stat'i 97 Ugolovno-processual'nogo kodeksa RSFSR v svjazi s zhaloboj grazhdanina V.V. Weluhina // SZ RF. 1996. № 26.
13. Rogozhin N.A. Rol' sudebnoj praktiki v sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya predprinimatel'skoj dejatel'nosti. Avtoref. ... kand. jurid. nauk. M., 2003.
14. Rudnev N.P. Institut prokuratury v processe funkcionirovaniya zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii. Avtoref. diss... kand. jurid. nauk. Orel, 2003.
15. Samigullin V.K. O procedurno-processual'nom nachale v konstitucionnom prave// Parlamentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt / Pod red. S.A.Avak'jana. M., 2003.

Lykin Yevgeniy Gennadyevich

Non-commercial partnership

"Corporate security structures EGIDA"

Candidate of legal Sciences

General Director

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

Н.П. ЦУКАНОВА

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ТРУД КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию содержания конституционного права граждан на труд в контексте обеспечения занятости населения. В отличие от советской доктрины обязательной занятости населения, Конституция Российской Федерации от 1993 года демонстрирует принципиально новые подходы, основанные на свободе труда и праве на труд в надлежащих условиях. Автор анализирует содержание Конституции Российской Федерации в этой части и предлагает ряд доктринальных подходов к ее правильному истолкованию.

Ключевые слова: право на труд; запрет принудительного труда; занятость населения.

Основой для исследования конституционного права на труд в современной России служит разграничение сущности таких субъективных прав граждан, как «право на труд» и «право на защиту от безработицы». Это – разные понятия. Право на труд – комплексное право физических лиц, которое включает в себя правомочия свободно распоряжаться способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, работать в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, получать справедливое вознаграждение за труд, участвовать в индивидуальных и коллективных трудовых спорах и т.п. В отличие от этого, право на защиту от безработицы – часть права на труд, но уже коллективное право граждан, реализуемое ими непосредственно, а также через объединения физических лиц (профессиональные союзы, политические партии, избирательные объединения и блоки), которое имеет ярко выраженный политический аспект и включает в себя правомочия участвовать в управлении делами государства, влиять на проводимую в стране экономическую политику, требовать от государства принятия активных мер по содействию занятости населения. Данная теоретико-методологическая конструкция позволяет усматривать в деятельности по содействию занятости населения подчиненный единой цели процесс, регламентированный законодательством и гарантируемый посредством функционирования правоприменительной системы. Приведенную точку зрения можно аргументировать следующим образом.

С исторических позиций наши подходы продиктованы анализом нормативных правовых актов и конституционно-правовой доктрины, которые менялись с течением времени и подвергались модернизации.

Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 года¹⁰⁹ не закрепляла социально-экономических прав граждан и носила преимущественно программный характер. Ставилась задача уничтожения всякой эксплуатации человека человеком, полного устранения деления общества на классы, беспощадного подавления эксплуататоров, установления социалистической организации общества и победы социализма во всех странах (пункт 3 главы второй). Еще более лаконично данная проблематика затрагивалась в положениях Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 года:¹¹⁰ по сути, регламентация конституционных правоотношений сводилась к организации публичной власти. Очевидно, что в подобных условиях отечественная политико-правовая доктрина не могла опираться на такой приоритет государственной политики содействия занятости населения, как реализация конституционного права на труд, а тем более – конституционного права на защиту от безработицы. Не способствовали этому и общественно-политические условия того времени.

¹⁰⁹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 года// СУ РСФСР, 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

¹¹⁰ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924. Утратил силу.

Впервые глава об основных правах и обязанностях появилась в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года¹¹¹. Примечательно, что право на труд структурно располагалось в статье 118 данного конституционного закона, то есть первой статьёй главы X «Основные права и обязанности граждан». Статья гласила, что «граждане СССР имеют право на труд, то есть право на получение гарантированной работы с оплатой их труда в соответствии его количеством и качеством». При этом в части второй статьи 118 Конституции (Основного Закона) СССР особо подчеркивалось, что право на труд обеспечивается социалистической организацией народного хозяйства, неуклонным ростом производительных сил советского общества, устранением возможностей хозяйственных кризисов и *ликвидацией безработицы*.

Фиксация в основном законе страны конституционной цели ликвидации безработицы, а не поведения эффективной государственной политики содействия занятости населения, имела в своей основе глубокие причины и не была случайностью. Для того, чтобы убедиться в этом, достаточно сослаться на ряд работ по юриспруденции, характерных для данного периода в историческом развитии нашего государства.¹¹²

Окончательное конституционное выражение социалистической концепции трудовых прав граждан состоялось в результате принятия Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года.¹¹³ Статья 14 данного конституционного закона определяла, что источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека является свободный от эксплуатации труд советских людей. Законодательно фиксировалось, что общественно полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе; государство, сочетая материальные и моральные стимулы, поощряя новаторство, творческое отношение к работе, было обязано способствовать превращению труда в первую жизненную потребность каждого советского человека.

Что касается правового регулирования субъективных трудовых прав граждан, то Конституция СССР 1977 года опиралась на следующие приоритеты.

Во-первых, трудовые права граждан основывались на принципе равноправия (статьи 34–37). Граждане СССР признавались равными независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств. Равноправие граждан обеспечивалось во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни.

Во-вторых, Конституция СССР провозглашала стремление к расширению прав и свобод, непрерывному улучшению условий жизни граждан по мере выполнения программ социально-экономического и культурного развития (статья 39).

В-третьих, в основном законе государства (часть первая статьи 40) перечислялись основные правомочия, вытекающие из конституционного права на труд (право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера, – включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей).

В-четвертых, часть вторая статьи 40 Конституции СССР содержала в себе основные правовые гарантии, обеспечивающие реализацию конституционного права на труд. Это право обеспечивалось социалистической системой хозяйства, неуклонным ростом производи-

¹¹¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик от 5 декабря 1936 года // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283. 6 декабря. Утратила силу.

¹¹² Советское государственное право / Под ред. А.Я.Вышинского. М., 1938. Уманский Я.Н. Советское государственное право / Под ред. К.А.Мокичева. М., 1959. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. М., 1961. Смирнов О.В. О понятии права на труд // Вестник Ленинградского университета. 1962. № 17. Выпуск 3.

¹¹³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратила силу.

тельных сил, бесплатным профессиональным обучением, повышением трудовой квалификации и обучением новым специальностям, развитием систем профессиональной ориентации и трудоустройства.

Принципиально важно, что в тексте Конституции СССР 1977 года, в отличие от Конституции СССР 1936 года, задача ликвидации безработицы уже не ставилась. Речь шла о более конкретных мерах государственной политики, направленных на обучение, повышение квалификации, профессиональную ориентацию и трудоустройство. Кроме того, конституционное право на труд находилось в системной взаимосвязи с иными конституционными правами граждан, такими как право на образование (статья 45), свобода научного, технического и художественного творчества (статья 47), право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе (статья 49) и т.д. Приведенные конституционные положения активно развивались в правовой доктрине.¹¹⁴

Принципиально новая конституционная концепция трудовых прав граждан России стала складываться в конце восьмидесятых – в начале девяностых годов двадцатого столетия, логическим завершением которой явилось сначала принятие Конституции Российской Федерации 1993 года, а затем ее развитие в текущем законодательстве, в практике Конституционного Суда Российской Федерации и в юридической доктрине (последние десять лет). Появился ряд заслуживающих внимания исследований.¹¹⁵ Научная мысль стала более раскрепощенной, появились критические замечания в адрес законодателя и правоприменителя, созрели условия для полноценной научной дискуссии.

Следует отметить, что статья 37 Конституции Российской Федерации весьма неоднозначно истолковывается и оценивается различными учеными. Так, по мнению Н.М.Лавровой, право на защиту от безработицы является «провозглашенным», в то время как в сфере его реализации существуют «острые проблемы». При этом право на защиту от безработицы «ставит целью содействовать полной и устойчивой занятости граждан, предусматривая систему специальных организационных и правовых мер».¹¹⁶

Более конкретно конституционное право на защиту от безработицы трактует Е.И.Козлова, опираясь на корреспондирующую этому праву обязанность государства «создавать условия, способствующие экономическому развитию страны, наиболее полной занятости населения». При этом подчеркиваются функции государства по поддержке «личной инициативы человека в экономической сфере» и акцентируется внимание на обеспечении свободы предпринимательской деятельности.¹¹⁷

В целях нашего исследования представляет особый интерес точка зрения М.В.Баглая, который разграничивает «право на труд» и «право на защиту от безработицы». По мнению этого автора, право на защиту от безработицы предполагает «обязанность государства проводить экономическую политику, способствующую, по возможности, полной занятости, а также бесплатно помогать гражданам, не имеющим работы, в трудоустройстве».¹¹⁸

¹¹⁴ Бондарь Н.С. К вопросу о конституционной природе социально-экономических прав, свобод и обязанностей советских граждан // Известия Северо-Кавказского научного центра высшей школы. Общественные науки, 1977, № 2. Егоров В.В. К развитию права на труд в советском законодательстве // Советское государство и право. 1980. № 10.

¹¹⁵ Аленина И.В. Реализация права на свободный выбор рода занятий в трудовом законодательстве России // Права человека в условиях становления гражданского общества: Материалы международной научно-практической конференции. Курск, 1997. Гаджиев Г.А. Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств.: Автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. Колобова С.В. Защита конституционных прав граждан Российской Федерации в сфере труда: Автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. Крусс В.И. Демократизация производственных отношений и конституционное право на труд // Демократия и законность: проблемы развития и соотношения. Самара, 1991. Мельников Н.В. Право граждан в России на труд как необходимый элемент конституционной свободы труда // Права человека в России: время надежд и разочарований. Ростов-на-Дону, 1998.

¹¹⁶ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 2001.

¹¹⁷ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 216–219.

¹¹⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 237–239.

Нельзя не отметить и ряд исследований, которые ориентируются на противоположные научные позиции. Так, по мнению В.О.Лучина, безработица стала для миллионов россиян «социальным бедствием», причем «в этих условиях трудно надеяться на то, что традиционные рыночные меры экономической политики, снятие сохранившихся ограничений свободы хозяйственной деятельности, а также отдельные структурные реформы способны нормализовать ситуацию».¹¹⁹ Автор солидаризируется с О.Изрядновой в том, что при определенных позитивных сдвигах на рынке труда ситуация остается нестабильной, что выражается в существовании застойной безработицы, широком распространении вынужденной неполной занятости и тесно связанной с ней проблемой избыточной занятости».¹²⁰

Нетрудно заметить, что при всем разнообразии приведенных взглядов ученых, их позиции схожи в следующем. Во-первых, никто из них не ставит под сомнение публично-правовую обязанность государства содействовать занятости населения и защищать граждан от безработицы. Разногласия касаются лишь приоритетов, форм и методов осуществления такой политики. Во-вторых, авторы ограничиваются корреспондирующими конституционному праву граждан на защиту от безработицы обязанностями государства, упуская из сферы внимания другие ресурсы, присущие экономической и политической системам общества (участие профессиональных союзов, работодателей, политических партий и т.п.). В-третьих, ученые солидарны в том, что конституционное право на труд и защиту от безработицы еще не реализовано должным образом; в этом смысле анализируемое конституционное право должно восприниматься скорее как цель, к которой должны стремиться законодательные и правоприменительные органы публичной власти, как программа модернизации российского общества, а не как реально функционирующий политико-правовой институт.

Таковы наши аргументы в обоснование приведенной выше точки зрения с исторических позиций. Другая система аргументов основывается на *изучении конституционного опыта зарубежных стран*.

Опираясь на статью 1 Всеобщей декларации прав человека от 1948 года, Конвенцию МОТ № 122 «О политике в области занятости от 1964 года, а также на Конвенцию МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» от 1988 года, ориентирующих государства на проведение такой политики, которая бы обеспечивала работой всех, кто готов приступить к ней и ищет ее, конституционное законодательство зарубежных стран умело сочетает единые и дифференцированные подходы к регулированию социально-экономических прав граждан в трудовой сфере.

Произведенный нами сравнительно-правовой анализ конституций ряда государств Европы (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция, Швеция)¹²¹ позволил предложить следующую классификацию подходов к конституционному регулированию права на труд и права на защиту от безработицы.

К первой группе можно отнести государства, в конституциях которых вообще не затрагиваются проблемы обеспечения занятости населения (Дания, Бельгия, Люксембург, Финляндия, Франция) либо регулируются весьма фрагментарно (Австрия, Швеция). Так, в Основном законе Австрии от 21 декабря 1867 года (статья 18) закрепляется, что «каждый свободен избирать профессию и обучаться ей, как и где он пожелает»; параграф 20 главы 2 Конституции Швеции фиксирует, что «ограничения в праве заниматься ремеслом либо профессией устанавливаются исключительно для защиты важных общественных интересов и никогда не будут устанавливаться исключительно в целях экономического благоприствования какому-либо лицу или предприятию».

Вторую группу образуют конституции государств, для которых характерно подробное правовое регулирование трудовых прав граждан (Германия, Греция). В частности, статья

¹¹⁹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002.

¹²⁰ Изряднова О. Опасное земледелие // Независимая газета, 2000.

¹²¹ Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией и со вступительной статьей Л.А. Окунькова. М., 1997.

12 Конституции ФРГ устанавливает право свободно избирать профессию, место работы и учебы, содержит запрет принуждения к работе кроме «обычной по характеру всеобщей и равной для всех общественной повинности». В Конституции ФРГ подчеркивается, что принудительный труд допускается только при лишении свободы по приговору суда. Статья 22 Конституции Греции фиксирует, что «труд – это право, находящееся под охраной государства, которое заботится о создании условий для обеспечения занятости всех граждан и повышении уровня трудящегося сельского и городского населения».

В целях нашего исследования особого внимания заслуживает третья группа конституций Европы, в которых устанавливаются принципы социальной политики, причем это может сопровождаться (Португалия) или не сопровождаться (Ирландия, Испания) конституционной фиксацией трудовых прав граждан. Своего рода промежуточное положение занимает конституция Италии, в которой дается подробное перечисление трудовых правомочий на основе комплексного подхода к конституционному регулированию экономических отношений.

Так, в статье 47 Конституции Португальской Республики обозначается, что все имеют право на свободный выбор профессии и характера работы с учетом налагаемых законом ограничений в целях соблюдения коллективных интересов или ограничений, связанных с их собственной дееспособностью. Эта, на первый взгляд, лаконичная формулировка успешно развивается и дополняется нормативным содержанием статей 80 и 81 Конституции. В этом нормативном правовом акте указывается, что социально-экономическая организация должна основываться на следующих принципах: подчинение экономической власти демократической политической власти, сосуществование государственного сектора, частного сектора и кооперативного и общественного сектора, основанных на соответствующих формах собственности на средства производства, обобществление средств производства и земель, а также природных ресурсов в соответствии с общественными интересами, демократическое планирование экономики, защита кооперативной и общественной собственности на средства производства, демократическое участие трудящихся.

При этом к первоочередным обязанностям государства конституция Португалии относит, во-первых, содействие росту социального и экономического благосостояния и качества жизни народа, особенно наименее обеспеченных классов, во-вторых, внесение необходимых корректив в целях установления справедливости при распределении национального богатства и дохода, в-третьих, обеспечение в полной мере использования производительных сил, уделяя внимание, в частности, эффективности государственного сектора, в-четвертых, направление экономического и социального развития в сторону сбалансированного роста всех секторов и регионов и постепенного стирания экономических и социальных различий между городом и селом, в-пятых, ликвидацию частных монополий, воспрепятствование их созданию, недопущение злоупотребления экономической властью и любых действий, направленных против общих интересов.

В отличие от этого в Конституции Ирландии не закрепляются трудовые права граждан, однако сравнительно четко выделяются следующие принципы социальной политики (статья 45): государство должно содействовать благосостоянию всего народа, защищая и обеспечивая, насколько возможно, социальный порядок, в котором справедливость и благотворительность должны вдохновлять все институты государственной жизни. Государство, в частности, должно направлять свою политику на обеспечение того, чтобы граждане могли посредством своих занятий найти средства для разумного обеспечения своих домашних потребностей, чтобы собственность и управление материальными ресурсами общества могли бы быть распределены между частными лицами и различными классами для лучшего содействия общему благу, чтобы свободной конкуренции не было позволено развиваться так, чтобы был нанесен общий вред в результате концентрации собственности и управления основными потребностями немногими индивидуумами. В то же время, основным законом Ирландии обязывает государство, если это необходимо, покровительствовать и поддерживать частную инициативу в промышленности и торговле. Государство должно прилагать усилия, чтобы

частное предпринимательство своими действиями обеспечивало разумную эффективность производства и распределения товаров и защищало население от несправедливой эксплуатации.

Близкие подходы лежат в основе конституционного регулирования основ социальной политики в законодательстве Испании. Разница заключается лишь в формах выражения мысли законодателя и в приоритетах такой государственной политики. В частности, статья 40 Конституции Испании обязывает органы власти создавать благоприятные условия для социального и экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности. При этом особое значение имеет проведение политики, направленной на достижение *полной занятости*. Конституция Испании обязывает органы власти поддерживать политику, обеспечивающую получение профессиональной подготовки и переподготовки, заботу о безопасности и гигиене труда, гарантирование необходимого отдыха посредством ограничения рабочего дня, периодических оплачиваемых отпусков, развития соответствующих учреждений.

Наиболее предпочтительным нам представляется подход, принятый при регулировании базовых общественных отношений в статьях 35–47 Конституции Италии. Он основывается на методе комплексного правового регулирования и дает нужный синергетический эффект. Часть первая статьи 35 данной Конституции содержит формулу: «Республика охраняет труд во всех его формах и проявлениях». Тем самым конституционный законодатель избегает решения сложной задачи разграничения «права на труд» и «права на защиту от безработицы», заменяя управомочивающую юридическую норму (обращенную к физическому лицу) корреспондирующей ей обязывающей правовой нормой (обращенной к государству).

По сути, такая формулировка ничего не меняет, поскольку нормы права реализуются в правоотношениях и всякому субъективному юридическому праву одного субъекта правоотношений неизбежно сопутствует субъективная юридическая обязанность другого субъекта этих отношений. Однако подходы конституционного законодателя Италии позволяют более четко выразить мысль правотворческого органа, сформулировать ее с требуемой ясностью и избежать многозначного толкования в процессе правоприменения. Выше мы ссылались на труды ряда отечественных авторов, которые, в принципе, защищают именно этот подход. Конституционные права граждан на труд и на защиту от безработицы истолковывается именно через уяснение субъективных обязанностей государства, которые сводятся к охране труда во всех его формах и проявлениях.

Другим несомненным достоинством регулирования основ экономических отношений в Конституции Итальянской Республики является разумное сочетание регламентации прав трудящихся с установлением юридических гарантий частной хозяйственной инициативы (в отечественной юридической науке эти принципы, как отмечалось выше, удачно сформулированы профессором Е.И.Козловой). С одной стороны, Конституция Итальянской Республики гарантирует, что трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и во всяком случае достаточное для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования (статья 36), что каждый гражданин, неспособный к труду и лишенный необходимых средств к существованию, имеет право на поддержку и социальное обеспечение (статья 38), организация профсоюзов свободна (статья 39) и граждане имеют право на забастовку, которая осуществляется в рамках законов (статья 40). С другой стороны, специальными статьями конституционного закона Италии подчеркивается, что частная хозяйственная инициатива свободна, но она не может осуществляться в противоречии с общественной пользой или с ущербом для безопасности, свободы, человеческого достоинства. В текущем законодательстве должны определяться программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях.

Отечественная конституционная доктрина, развивающая положения Конституции Российской Федерации, в целом, придерживается отмеченных приоритетов, о чем свиде-

тельствует также практика Конституционного Суда Российской Федерации¹²². Этим отчасти восполняется пробел в конституционном регулировании обязанности российского государства проводить эффективную социальную политику и юридическом определении ключевых ее направлений.

Полагаем, что приведенные выше доводы и аргументы являются достаточными для обоснования вывода о том, что в условиях рыночной экономики, свободы предпринимательства и многообразия форм собственности, достижение полной занятости граждан не представляется возможным. Вместе с тем, государственная власть имеет достаточно ресурсов для предупреждения массовой безработицы и социальной защиты отдельных категорий физических лиц. В этой связи основой государственной политики содействия занятости населения должна стать задача реализации конституционного права индивидов на защиту от безработицы, а не права на труд, как это предполагалось в советской политико-правовой доктрине, причем конституционному праву на защиту от безработицы корреспондирует обязанность государства проводить активную политику содействия занятости населения. Кроме того, в законодательстве должны быть четко определены основные приоритеты социальной политики государства, в противном случае соответствующие исполнительные органы имеют излишнюю свободу усмотрения и тем самым нарушается конституционный баланс ветвей власти. Для этого в нормотворческой практике уполномоченных государственных органов России полезно использовать опыт зарубежных стран, в частности, Германии, Греции, Ирландии, Испании, Португалии и особенно Италии.

Конституционное право на труд неразрывно связано с процессом разработки и реализации государственной политики содействия занятости населения. Рассмотрим эту проблему более подробно.

Понятие «политика» является полисемантическим и используется в различных смысловых значениях. В широком смысле под политикой понимается «применение на практике искусства или науки управления».¹²³ Выделяются различные *аспекты* данного понятия (социологический, экономический, этический, субстанциональный, институциональный и процессуальный)¹²⁴, либо *группы определений* (социологические, субстанциональные и научно сконструированные, связанные со специфической интерпретацией политики)¹²⁵. Некоторые авторы подчеркивают функциональные возможности политики (например, достижение согласованных решений с помощью власти), полагая, что это может послужить достаточной основой для определения понятия политики.¹²⁶ Общим для всех из приведенных определений является понимание политики как деятельности, связанной с осуществлением публичной власти, с управлением обществом и государством.

В современный политический и правовой обиход все более прочно входит такое понятие, как «государственная политика содействия занятости населения». Будучи частным понятием по отношению к категории «политика», данный термин нуждается в тщательном исследовании, истолковании, определении. Выявление существенных признаков термина «государственная политика содействия занятости населения» имеет не только теоретиче-

¹²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 1995 года «По делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой профсоюза летного состава Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 года «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зеленоградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // СЗ РФ. 2002. № 7.

¹²³ Политика: Толковый словарь. М., 2001.

¹²⁴ Политология / Отв. ред. В.С. Комаровский. М., 2002. С. 15–16.

¹²⁵ Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2001.

¹²⁶ Мухаев Р.Т. Политология. М., 2000.

ское, но и практическое значение, особенно в связи с исследованием актуальных проблем правового регулирования, охраны и защиты соответствующей группы правоотношений.

Конструкция «государственная политика содействия занятости населения» имеет в своей основе ряд смысловых блоков. Во-первых, речь идет о государственной деятельности, которая осуществляется либо гражданами непосредственно (референдум, выборы), либо уполномоченными государственными органами (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, федеральные исполнительные органы специальной компетенции, федеральные суды, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации, региональные органы законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти). Участие в этой деятельности принимают также иные субъекты политической системы, в особенности политические партии. Во-вторых, эта деятельность имеет весьма четкую цель: содействие занятости населения, т.е. принятие государством ряда мер, направленных на реализацию гражданами их способностей к общественно-полезному труду, к получению ими достойного заработка, в конечном итоге – их социально-экономических прав, гарантированных Конституцией РФ и законами. Предполагается, что граждане сами предпринимая необходимые усилия по обеспечению себя доходом, прибылью, заработной платой и т.п., однако это не снимает с государства публично-правовой обязанности всемерно заботиться о занятости населения и, в целом, проводить эффективную социально-экономическую политику.

Более широкий термин «политика занятости», в том или ином виде, употребляется в современных исследованиях, особенно в работах по экономической тематике. Так, отмечается «необходимость законодательного закрепления общеобязательности расходов на активную политику занятости в бюджетах»,¹²⁷ утверждается, что «независимо от формы дискриминации – по признаку расы, пола, возраста или инвалидности – для ее ликвидации, как правило, требуется аналогичный набор политических инструментов. К ним относятся последовательные и эффективные регулирующие и институциональные рамки, а также надлежащая политика в области профессиональной подготовки и занятости».¹²⁸ Приведенные примеры убедительно свидетельствуют о том, что категории «политика занятости» и «государственная политика содействия занятости» должным образом не разграничиваются, нередко употребляются в тождественном значении, что не всегда способствует их правильному пониманию и использованию на практике.

Понятие государственной политики содействия занятости населения, на наш взгляд, следует определить как деятельность уполномоченных государственных органов, в которой принимают участие граждане и их объединения, направленную на реализацию конституционного права граждан на труд и защиту от безработицы. Эта позиция, во-первых, опирается на положения статей 2 и 37 (часть 3) Конституции Российской Федерации; во-вторых, позволяет подчеркнуть верховенство права по отношению к деятельности государственных органов; в-третьих, четко формулирует цель государственной политики содействия занятости населения и ее важнейшие приоритеты; в-четвертых, указывает на имеющиеся правоограничения, систему обеспечительных мер и ответственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 года // СУ РСФСР, 1918. № 51.
2. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик от 5 декабря 1936 года // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 1995 года «По делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных

¹²⁷ Реформу службы занятости оценивают профессионалы // Человек и труд, 2002. № 1.

¹²⁸ Опубликован первый доклад МОТ о дискриминации в сфере труда // Человек и труд, 2003. № 6.

трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой профсоюза летного состава Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 года «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зеленоградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // СЗ РФ. 2002. № 7.

7. Аленина И.В. Реализация права на свободный выбор рода занятий в трудовом законодательстве России // Права человека в условиях становления гражданского общества: Материалы международной научно-практической конференции. Курск, 1997.

8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001.

9. Бондарь Н.С. К вопросу о конституционной природе социально-экономических прав, свобод и обязанностей советских граждан // Известия Северо-Кавказского научного центра высшей школы. Общественные науки, 1977, № 2.

10. Гаджиев Г.А. Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств.: Автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 1996.

11. Егоров В.В. К развитию права на труд в советском законодательстве // Советское государство и право. 1980. № 10.

12. Изряднова О. Опасное земледелие // Независимая газета, 2000.

13. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995.

14. Колобова С.В. Защита конституционных прав граждан Российской Федерации в сфере труда: Автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

15. Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией и со вступительной статьей Л.А. Окунькова. М., 1997.

16. Кресс В.И. Демократизация производственных отношений и конституционное право на труд // Демократия и законность: проблемы развития и соотношения. Самара, 1991.

17. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. М., 1961.

18. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002.

19. Мельников Н.В. Право граждан в России на труд как необходимый элемент конституционной свободы труда // Права человека в России: время надежд и разочарований. Ростов-на-Дону, 1998.

20. Мухаев Р.Т. Политология. М., 2000.

21. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001.

22. Опубликован первый доклад МОТ о дискриминации в сфере труда // Человек и труд, 2003. № 6.

23. Политология / Отв. ред. В.С. Комаровский. М., 2002.

24. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2001.

25. Реформу службы занятости оценивают профессионалы // Человек и труд, 2002. № 1.

26. Смирнов О.В. О понятии права на труд // Вестник Ленинградского университета. 1962. № 17.

27. Советское государственное право / Под ред. А.Я. Вышинского. М., 1938.

28. Уманский Я.Н. Советское государственное право / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1959.

Цуканова Наталья Павловна

Управление труда и занятости Орловской области

Кандидат юридических наук

Начальник управления

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

N.P. TSUKANOVA

THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO WORK AS THE BASIS OF THE PROVISION OF THE POPULATION EMPLOYMENT

Clause is devoted to research of the maintenance of the right of citizens on labour in a context of maintenance of employment of people. Unlike the Soviet doctrine of obligatory employment of people, the Constitution of the Russian Federation from 1993 shows essentially new approaches based on freedom of labour and the right to labour in good conditions. The author analyzes the maintenance of the Constitution of the Russian Federation in this part and offers a number of scientific offers to its correct interpretation.

Keywords: the right to labour; an interdiction of forced labour; employment of people

BIBLIOGRAPHY

1. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 года // СУ РСФСР, 1918. № 51.
2. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик от 5 декабря 1936 года // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 1995 года «По делу о проверке конституционности стат'и 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой профсоюза летного состава Российской Федерации» // SZ RF. 1995.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 года «По делу о проверке конституционности положений части второй стат'и 170 и части второй стат'и 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 стат'и 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зеленградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерovo» // SZ RF. 2002. № 7.
7. Alenina I.V. Realizacija prava na svobodnyj vybor roda zanjatij v trudovom zakonodatel'stve Rossii // Prava cheloveka v uslovijah stanovlenija grazhdanskogo obwestva: Materialy mezhdunarodnoj nauch-no-prakticheskoy konferencii. Kursk, 1997.
8. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. M., 2001.
9. Bondar' N.S. K voprosu o konstitucionnoj prirode social'no-jekonomicheskich prav, svobod i obja-zannostej sovetskich grazhdan // Izvestija Severo-Kavkazskogo nauchnogo centra vysshej shkoly. Obwestvennye nauki, 1977, № 2.
10. Gadzhiev G.A. Osnovnye jekonomicheskie prava (sravnitel'noe issledovanie konstitucionno-pravovyh institutov Rossii i zarubezhnyh gosudarstv.:Avtoref. ... d-ra jurid. nauk. M., 1996.
11. Egorov V.V. K razvitiyu prava na trud v sovetskom zakonodatel'stve // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1980. № 10.
12. Izrjadnova O. Opasnoe zemledelie // Nezavisimaja gazeta, 2000.
13. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. M., 1995.
14. Kolobova S.V. Zawita konstitucionnyh prav grazhdan Rossijskoj Federacii v sfere truda: Avto-ref. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2001.
15. Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza / Pod obwey redakciej i so vstupitel'noj stat'ej L.A. Okun'kova. M., 1997.
16. Kruss V.I. Demokratizacija proizvodstvennyh otnoshenij i konstitucionnoe pravo na trud // De-mokratija i zakonnost': problemy razvitija i sootnoshenija. Samara, 1991.
17. Lepeshkin A.I. Kurs sovetskogo gosudarstvennogo prava. M., 1961.
18. Luchin V.O. Konstitucija Rossijskoj Federacii: Problemy realizacii. M., 2002.
19. Mel'nikov N.V. Pravo grazhdan v Rossii na trud kak neobhodimyj jelement konstitucionnoj svo-body truda // Prava cheloveka v Rossii: vremja nadezhd i razocharovanij. Rostov-na-Donu, 1998.
20. Muhaev R.T. Politologija. M., 2000.
21. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / Otv. red. V.V.Lazarev. M., 2001.
22. Opublikovan pervyj doklad MOT o diskriminacii v sfere truda // Chelovek i trud, 2003. № 6.
23. Politologija / Otv. red. V.S.Komarovskij. M., 2002.
24. Pugachev V.P., Solov'ev A.I. Vvedenie v politologiju. M., 2001.
25. Reformu sluzhby zanjatosti ocenivajut professionaly // Chelovek i trud, 2002. № 1.
26. Smirnov O.V. O ponjatii prava na trud // Vestnik Leningradskogo universiteta. 1962. № 17.
27. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo / Pod red. A.Ja.Vyshinskogo. M., 1938.
28. Umanskij Ja.N. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo / Pod red. K.A.Mokicheva. M., 1959.

Tsukanova Natalia Pavlovna

Office of labor and employment of the Oryol region

Candidate of legal Sciences

Head of Department

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

УДК 325.2(470+571)

А.П. МЕРКУЛОВА

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

В статье рассматриваются исторические проблемы возникновения и развития государственной политики России в отношении зарубежной диаспоры. Автор показывает преимущественно негативное отношение официальных властей к вынужденным мигрантам. Только в современной России сложились условия для поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, их добровольному переселению на историческую родину.

Ключевые слова: миграция, эмиграция, иммиграция, зарубежная диаспора.

Государственная политика Российской Федерации в отношении зарубежных соотечественников, как и всякий другой объект правового регулирования общественных отношений, опирается на пройденный путь исторического развития, имеющиеся тенденции и исторически обусловленные перспективы дальнейшего развития.

Изначально наше государство формировалось как сословно-представительная монархия¹²⁹, которая с течением времени эволюционировала в монархию абсолютную или неограниченную¹³⁰. При подобных обстоятельствах перемещение российских подданных через границу не регламентировалось законодательством и находилось в полной зависимости от усмотрения монарха. Эмиграция «помимо воли царя квалифицировалась в качестве бегства или государственной измены»¹³¹. Ни о какой заботе или покровительстве соотечественников, проживающих за рубежом, со стороны государственной власти в тот период истории речи не шло вследствие отсутствия самого понятия «соотечественники, проживающие за рубежом». У власти сформировалось враждебное отношение к институту самовольной эмиграции.

Вместе с тем, эмиграция российских подданных периодически имело место вопреки воле монарха. В качестве примеров достаточно сослаться на бегство старообрядцев в 1685 г. или калмыков в 1770 г. (последние эмигрировали в количестве более 200 тыс. чел.). Начиная со времени правления Бориса Годунова используется практика направления за границу российских подданных в целях получения образования, навыков государственной службы или общественно-важного ремесла. Особенно прочно этот опыт укрепился при Петре I, который лично сам неоднократно выезжал за границу в целях расширения своего кругозора и приобретения дополнительных знаний и навыков. Естественно, что вслед за царем и по его поручению данная практика возобновлялась и развивалась.¹³²

Первый существенный этап в историческом развитии эмиграционных процессов в Российской империи следует связывать с реформой 1861 г. Именно либерализация полити-

¹²⁹ Елисеева Н.А. Развитие русской идеи сословно-представительной монархии // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика. Волгоград, 2007. С. 574.

¹³⁰ Смирнов С.Н. О правовом закреплении социальной структуры России в периоды сословно-представительной и абсолютной монархии // Закон и право. 2009. № 5. С. 114.

¹³¹ Чупин Р.В. Государственная измена в историческом развитии уголовного законодательства России // Студент и научно-технический прогресс. Новосибирск: СибАГС, 2001. С. 67-68.

¹³² См., например: Гольцев В. Нравы русского общества при Петре I // Юридический вестник Московского юридического общества. М.: Тип. А.И.Мамонтова, 1885. С. 569-593.

ческого режима второй половины XIX в. вызвала расширение структуры эмиграционных потоков и привела к росту стремлений покинуть страну.¹³³ Волны эмиграции данного исторического периода, с известной долей условности, можно подразделить на несколько групп. Первая из них связана с перемещением за границу членов преследуемых религиозных объединений (например, меннониты, одна из протестантских деноминаций, получившей название от своего основателя Менно Симонса (1496 – 1561), в массовом порядке покинули территорию Саратовской и Симбирской губерний в конце XIX в.)¹³⁴

Вторая группа связана с национальным фактором. После убийства царя-реформатора Александра II имели место так называемые «еврейские погромы», что стимулировало эмиграцию евреев (с 1871 по 1890 гг. из России выехало около 176, 9 тыс. чел.). Вследствие массовости данного явления, царская власть была вынуждена издать специальное «Дозволение евреям» от 1880 г., согласно которому эмиграция лиц данной национальности признавалась законной, но без права возвращения на территорию российского государства¹³⁵.

В конце XIX века структура эмиграционных потоков дополнилась такими видами выезда из Российской империи, как трудовая, военная и политическая миграция. Вследствие либерализации политического режима у российских подданных появилась возможность уезжать за границу в целях более высокого заработка. Такая миграция имела, как правило, временный характер. В общей сложности трудовая эмиграция конца XIX века составила примерно 400 тыс. работников в год. Военная эмиграция обуславливалась результатами той или иной военной операции. Например, в 1864 г. из империи бежало 470 тыс. горцев вследствие их поражения в кавказской войне.

Для XIX века в истории нашей страны характерен специфический феномен революционной эмиграции. Данные лица покидали Россию в связи с невозможностью продолжать легальную политическую деятельность в условиях полицейско-самодержавного строя Российской империи. Именно в XIX веке в России наблюдался стремительный рост политико-правовой мысли, который вступал в противоречие с тоталитарным политическим режимом вплоть до его ослабления в 1861 г. Однако общая тенденция ограничений политических прав и свобод в царской России сохранялась до революционных беспорядков начала XX века (которые, в свою очередь, также вызвали крупный эмиграционный поток россиян, преимущественно беженцев в Америку).¹³⁶

Следующим крупным этапом в формировании зарубежной диаспоры россиян явился процесс так называемой «белой эмиграции». Приведенное наименование весьма условно, поскольку значительная масса эмигрировавших того времени не имела никакого отношения к гражданской войне и не участвовала в боевых операциях. Феномен «белой эмиграции» показателен не только в количественном аспекте (страну покинуло около трех млн. чел.), но и в качественном составе (эмигрировали представители науки, искусства и т.д.).

Советская власть реагировала на формирование зарубежной диаспоры бывших подданных Российской империи отрицательно и враждебно. Об этом свидетельствует содержание Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» от 28 октября 1921 г.¹³⁷, который сравнительно быстро был заменен одноименным Декретом Всероссийского Центрального Исполнительно-

¹³³ Березовский Д.В. Права и свободы жителей Российской Империи в период становления и развития капитализма (1861 – 1905 гг.). Автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 12-14.

¹³⁴ Ахизер А. Эмиграция из России: культурно-исторический аспект // Свободная мысль. 1993. № 7. С. 70-78.

¹³⁵ Козлитин Г.А. Правовое положение евреев в Российской империи конец XVIII – XIX вв. Дисс... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 54-61.

¹³⁶ Оболенский (Осинский) В. Международные и межконтинентальные миграции в дореволюционной России и в СССР. М., 1928. С. 20.

¹³⁷ Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» от 28 октября 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 72. Ст. 578. Утратил силу.

го Комитета и Совета Народных Комиссаров от 15 декабря 1921 г.¹³⁸. Данными правовыми актами непосредственно лишались гражданства следующие категории лиц: а) лица, пребывавшие за границей непрерывно свыше пяти лет и не получившие от Советских представительств заграничных паспортов или соответствующих удостоверений до 1 июня 1922 г. (срок не распространялся на страны, где было представительство РСФСР); б) лица, выехавшие из России после 7 ноября 1917 г. без разрешения Советской власти; в) лица, добровольно служившие в Армиях, сражавшихся против Советской власти или участвовавшие в какой бы то ни было форме в контрреволюционных организациях; г) лица, имевшие право оптации российского гражданства и не воспользовавшиеся этим правом к моменту истечения ее срока; д) лица, не подходящие под п. «а», находящиеся за границей и не зарегистрировавшиеся в указанный в п. «а» срок в заграничных представительствах РСФСР.

Примечательно, что «выезд из России без разрешения Советской власти» квалифицировался как безусловное основание для лишения российского гражданства в силу нормы декрета, а не какого-либо решения исполнительного или судебного государственного органа. В результате действия приведенных правовых актов СНК и ВЦИК РСФСР, вне режима законного пребывания за пределами территории РСФСР оказались огромные массы бывших подданных Российской империи, что побудило управляющего по делам беженцев Лиги Наций Ф. Нансена к учреждению специальных паспортов, которыми подтверждался статус российских эмигрантов как апатридов. Данный документ получил наименование «нансеновского паспорта» или «паспорта Нансена».

21 ноября 1929 г. Центральный Исполнительный Комитет СССР принимает Постановление «Об объявлении вне закона должностных лиц – граждан СССР за границей, перебежавших в лагерь врагов рабочего класса и крестьянства и отказывающихся вернуться в СССР»¹³⁹. Согласно этому акту, отказ гражданина СССР – должностного лица государственного учреждения или предприятия СССР, действующего за границей, на предложение органов государственной власти вернуться в пределы СССР рассматривался как перебежка в лагерь врагов рабочего класса и крестьянства и квалифицировался как измена. Лица, отказавшиеся вернуться в Союз ССР, объявлялись вне закона. Объявление вне закона влекло за собой конфискацию всего имущества и расстрел осужденного через 24 часа после удостоверения его личности. Все подобные дела рассматривались Верховным судом Союза ССР. Имена объявленных вне закона подлежали сообщению исполкомам Советов и органам Государственного Политического Управления. Закон имел обратную силу.

Приведенные сведения позволяют сделать вывод о том, что вектор государственной политики поддержки соотечественников за рубежом детерминирован сохранением или сменой политического режима в стране. Если политический режим обладает свойством преемственности, как правило, государство не стремится к поддержке своих бывших эмигрантов, полагая причины их выезда не заслуживающими особого внимания. И, напротив, при радикальной смене государственного строя новая власть стремится к обоснованию своей легитимности, в числе прочего, посредством отрицания опыта предыдущих этапов правления. Об этом свидетельствуют не только итоги реформ конца XX века, но и революционные события начала XX века.

Изгоняя из Советской России помещиков, капиталистов, священнослужителей и буржуазную интеллигенцию, революционное правительство представляло возможности для беспрепятственного приобретения советского гражданства рабочим, крестьянам и социалистическим революционерам других стран. Согласно пункту 20 главы пятой Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года, «исходя из солидарности трудящихся всех наций, Российская

¹³⁸ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» от 15 декабря 1921 г. // СУ РСФСР. 1922. № 1. Ст. 11. Утратил силу.

¹³⁹ Постановление ЦИК СССР «Об объявлении вне закона должностных лиц – граждан СССР за границей, перебежавших в лагерь врагов рабочего класса и крестьянства и отказывающихся вернуться в СССР» от 21 ноября 1929 г. // Собр. законодательства СССР. 1929. № 76. Ст. 732. Утратило силу.

Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к непользующемуся чужим трудом крестьянству, и признает за местными Советами право предоставлять таким иностранцам, без всяких затруднительных формальностей, права российского гражданства»¹⁴⁰.

Нельзя оценивать эту революцию с каких-либо крайних позиций. Это не только наша история, но и элемент современной политико-правовой культуры. Социалистическая революция окончательно уничтожила сословную систему, отменила чины, но не способствовала равноправию, установила диктатуру пролетариата. Советская власть провозгласила свободу совести, отделила церковь от государства – но в то же время породила массовые репрессии в отношении священнослужителей.

Следующей волной российской эмиграции явились так называемые «невозвращенцы» после окончания Великой отечественной войны.

16 августа 1941 г. для ужесточения дисциплины в армии советское руководство издало приказ № 270, объявлявший всех, кто оказался в плену, предателями и изменниками. Семьи пленных командиров и политработников подлежали репрессиям, а родные солдат лишались льгот, предоставляемых семьям участников войны. Нахождение в плену могло быть обусловлено различными обстоятельствами, в том числе, не связанными с виной соответствующих командиров, политработников и солдат.

Приказом от 28 июля 1942 г. № 227 «Ни шагу назад» объявлялось предательством Родины любое отступление без разрешения командования. В целях предотвращения отступления создавались специальные заградительные отряды со стороны тыла, которые имели приказ открывать огонь на поражение по собственным войскам. Особые полномочия в подобных операциях имел специальный карательный орган контрразведки «Смерш»¹⁴¹.

В результате реализации положений приказа № 227 многие советские военнослужащие, которые оказались под неконтролируемым воздействием простого человеческого страха, были поставлены вне закона. Вместе с тем, наблюдались случаи сознательного перехода на сторону фашистов (генерал А.А.Власов).¹⁴²

В годы Великой отечественной войны в плен попало около 4,5 млн. советских военнослужащих.¹⁴³ Авторы проведенного Генеральным штабом исследования вынуждены были констатировать, что не могут с полной определенностью сказать о судьбе всех военнослужащих, не вернувшихся из плена, в том числе и о количестве погибших в неволе. Отдельные документы подтверждают судьбу 2329,5 тыс. чел. (из них 1836,5 тыс. чел. вернулись, а более 180 тыс. эмигрировали в другие страны).¹⁴⁴

Большой урон советскому населению, находившемуся под оккупацией, причинил насильственный угон наиболее трудоспособной его части на каторжные работы в Германию и сопредельные с нею промышленно развитые страны, пребывавшие под немецкой оккупацией. По данным обвинительного заключения Нюрнбергского процесса, в эти страны было насильственно перемещено около пяти млн. советских граждан¹⁴⁵. После окончания войны было репатриировано в СССР 2,5 млн. чел. Не возвратились по разным причинам и стали эмигрантами 450 тыс. чел. Остальные погибли в фашистской неволе.

¹⁴⁰ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

¹⁴¹ Кадыров Б.Г. «Ни шагу назад»: правда и вымысел // Актуальные проблемы экономики и права. Казань: Познание, 2008. С. 167-170.

¹⁴² Титов Ф. Дело Власова и других // На страже социалистической законности. 50 лет военным трибуналам. М.: Воениздат, 1968. С. 372.

¹⁴³ Звягинцев В.Е. Трибунал для героев. М.: Олма-Пресс, 2005. С. 442.

¹⁴⁴ Россия и СССР в войнах XX века. Потери Вооруженных сил: статистическое исследование / Под ред. Г.Ф.Кривошеева. М.: Олма-Пресс, 2001. С. 39.

¹⁴⁵ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сборник материалов. В 3-х т. Т. 3. / Под ред. Р.А.Руденко. М.: Юрид. лит., 1966. С. 598.

Имевшая место с 1944 по 1947 гг. репатриация советских военнопленных и перемещенных лиц имела не только добровольный, но и принудительный характер. Позиция СССР состояла в обязательном возвращении в страну всех соотечественников, особенно – военных преступников по законодательству того времени. Для реализации этой идеологической установки сначала были подписаны двусторонние советско-английские и советско-американские соглашения в ходе Ялтинской конференции 11 февраля 1945 г., затем Галльское соглашение 23 мая 1945 г. Но в июле 1945 г. при выдаче советских граждан из лагеря Кемптен произошло вооруженное столкновение между репатриантами, не желающими возвращаться в СССР, и военной полицией. Имелись убитые и раненые. Поэтому отправка советских граждан в сентябре 1945 г. была приостановлена вплоть до принятия 21 декабря 1945 г. так называемых «директив Мак-Нерни – Кларка», согласно которым принудительной отправке в СССР подлежали военнопленные, участники различных формирований при немецких войсках, а также добровольные коллаборационисты, если советская сторона представит убедительные доказательства их вины. Однако этот нормативный правовой акт был принят слишком поздно. К тому времени подавляющее большинство советских граждан было уже репатрировано. Обязанность государства репатриировать пленных военнослужащих была впоследствии закреплена в ст. 118 Женевской конвенции об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г.,¹⁴⁶ действующей по настоящее время.

Разные причины подтолкнули «невозвращенцев» к сложному для них решению. Тоталитарная система ставила невозвращенцев в один ряд с изменниками, шпионами, перебежчиками и предателями.¹⁴⁷ Рассматривая 20 декабря 1995 г. дело о проверке конституционности ряда положений законодательства об уголовной ответственности за государственную измену, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что «гражданин и государство связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями. Гарантируя права и свободы человека и гражданина и обеспечивая их защиту, государство одновременно вправе устанавливать ограничения прав и свобод в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, в том числе предусматривать уголовную ответственность за деяния, умышленно совершенные в ущерб основным ценностям конституционного строя. При этом правомерное осуществление гражданином своих конституционных прав и свобод не может рассматриваться как нанесение ущерба суверенитету Российской Федерации, обороне страны и безопасности государства и влечь для него неблагоприятные правовые последствия, в частности в форме уголовной ответственности за государственную измену (измену Родине)»¹⁴⁸. К сожалению, подобная правовая логика в период Великой отечественной войны и после ее окончания руководством страны длительное время не разделялась.¹⁴⁹

После завершения второй мировой войны и восстановления причиненных войной разрушений, в СССР наблюдалась новая волна эмиграции. С конца 60-х гг. XX века усиливается борьба за личные (гражданские) права и свободы, в том числе – право выезда за пределы СССР. Выезд не был свободным, но при определенных обстоятельствах он допускался. В результате такой политики советского правительства с конца 60-х гг. XX в. до 1987 г. из страны на постоянное место жительства выехало более 320 тыс. немцев, 300 тыс. евреев, 55 тыс. армян. Указанная тенденция усилилась в период горбачевской либерализации: с 1987 по 1990 гг. СССР покинуло более 1 млн. соотечественников. «Третья волна» русской эмиграции была теснейшим образом связана с жизнью СССР, что заметно отличало ее от двух предыдущих «волн» – послереволюционной и послевоенной. Страну покидали в основном творче-

¹⁴⁶ Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право. Т. 2.

¹⁴⁷ Виктор Б.А., Дмитриев П.С., Курляндский В.И. О характере субъективной стороны при измене Родине и шпионаже // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 77-84.

¹⁴⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А.Смирнова // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

¹⁴⁹ Грабко И.И. К истории бегства за границу и невозвращения в страну граждан СССР – РФ // Труды МГЮА. 2002. № 9. С. 133-145.

ские деятели, которые не могли примириться с идеологической цензурой несмотря на значительное смягчение советского режима после смерти И.В.Сталина.

Завершающим этапом формирования современной российской диаспоры за рубежом стало принятие Закона СССР от 20 мая 1991 г. «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР», который вводился в действие с 1 января 1993 г., т.е. после прекращения существования СССР как суверенного государства (чего авторы закона, разумеется, не предполагали). Данный акт разрешал гражданам свободный выезд из страны и беспрепятственное возвращение на территорию государства¹⁵⁰.

Пересмотр официальной государственной политики в отношении зарубежных соотечественников в современной России в значительной мере обусловлен обновлением идейно-политических взглядов и политических установок с приходом к власти 10 марта 1985 г. М.С. Горбачева. Он предложил стране политику, которая получила название «перестройки». Стали появляться выводы о приоритете общечеловеческих интересов и ценностей над классовыми, а также о необходимости деидеологизации общественных отношений¹⁵¹.

Переосмысление истории советского периода, начавшееся в конце XX века, стало первым шагом к зарождению государственной политики поддержки соотечественников за рубежом, а не их отторжения и неприятия.

Таким образом, лишь к последнему десятилетию XX сложились исторические условия для нормативно-правового регулирования государственной политики поддержки соотечественников за рубежом. Новейшая история нормативно-правового регулирования государственной политики в отношении соотечественников за рубежом включила в себя последовательное принятие следующих документов: Указа Президента Российской Федерации от 11 августа 1994 г. «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»; Постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994 г. «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» и Декларации Государственной Думы от 8 декабря 1995 г. «О поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам». В конечном итоге общественные отношения в области статуса соотечественников за рубежом стал регулировать Федеральный закон от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» с последующими изменениями и дополнениями (последние от 30 июля 2010 года).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А.Смирнова // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.
2. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» от 28 октября 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 72. Ст. 578. Утратил силу.
3. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» от 15 декабря 1921 г. // СУ РСФСР. 1922. № 1. Ст. 11. Утратил силу.
4. Постановление ЦИК СССР «Об объявлении вне закона должностных лиц – граждан СССР за границей, перебежавших в лагерь врагов рабочего класса и крестьянства и отказывающихся вернуться в СССР» от 21 ноября 1929 г. // Собр. законодательства СССР. 1929. № 76. Ст. 732. Утратило силу.
5. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.
6. Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право. Т. 2.

¹⁵⁰ Закон СССР «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР» от 20 мая 1991 г. // ВВС СССР. 1991. № 24. Ст. 687. Утратил силу.

¹⁵¹ Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М.: Политиздат, 1988. С. 15, 39-60.

7. Закон СССР «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР» от 20 мая 1991 г. // ВВС СССР. 1991. № 24. Ст. 687. Утратил силу.
8. Ахиезер А. Эмиграция из России: культурно-исторический аспект // Свободная мысль. 1993. № 7.
9. Березовский Д.В. Права и свободы жителей Российской Империи в период становления и развития капитализма (1861 – 1905 гг.). Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
10. Виктор Б.А., Дмитриев П.С., Курляндский В.И. О характере субъективной стороны при измене Родине и шпионаже // Советское государство и право. 1965. № 2.
11. Гольцев В. Нравы русского общества при Петре I // Юридический вестник Московского юридического общества. М.: Тип. А.И.Мамонтова, 1885.
12. Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М.: Политиздат, 1988.
13. Грабко И.И. К истории бегства за границу и невозвращения в страну граждан СССР – РФ // Труды МГЮА. 2002. № 9.
14. Елисеева Н.А. Развитие русской идеи сословно-представительной монархии // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика. Волгоград, 2007.
15. Звягинцев В.Е. Трибунал для героев. М.: Олма-Пресс, 2005.
16. Кадыров Б.Г. «Ни шагу назад»: правда и вымысел // Актуальные проблемы экономики и права. Казань: Познание, 2008.
17. Козлитин Г.А. Правовое положение евреев в Российской империи конец XVIII – XIX вв. Дисс... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.
18. Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: сборник материалов. В 3-х т. Т. 3. / Под ред. Р.А.Руденко. М.: Юрид. лит., 1966.
19. Оболенский (Осинский) В. Международные и межконтинентальные миграции в дореволюционной России и в СССР. М., 1928.
20. Россия и СССР в войнах XX века. Потери Вооруженных сил: статистическое исследование / Под ред. Г.Ф.Кривошеева. М.: Олма-Пресс, 2001.
21. Смирнов С.Н. О правовом закреплении социальной структуры России в периоды сословно-представительной и абсолютной монархии // Закон и право. 2009. № 5.
22. Титов Ф. Дело Власова и других // На страже социалистической законности. 50 лет военным трибуналам. М.: Воениздат, 1968.
23. Чупин Р.В. Государственная измена в историческом развитии уголовного законодательства России // Студент и научно-технический прогресс. Новосибирск: СибАГС, 2001.

Меркулова Александра Павловна
Университет управления МВД России
Кандидат юридических наук
Лейтенант полиции
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

A.P. MERKULOVA

HISTORY OF APPEARANCE AND DEVELOPMENT OF THE STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN RESPECT OF COMPATRIOTS ABROAD

In clause historical problems of occurrence and development of a state policy of Russia concerning foreign diaspora are considered. The author shows mainly a uncooperative attitude of authorities to the compelled migrants. Only in modern Russia there were conditions for support of the compatriots living abroad, to their voluntary resettlement on the historical native land.

Keywords: migration, emigration, immigration, foreign diaspora.

BIBLIOGRAPHY

1. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 20 dekabrya 1995 g. po delu o proverke konstitucionnosti rjada polozhenij punkta «a» stat'i 64 Ugolovnogo kodeksa RSFSR v svjazi s zhaloboj grazhdanina V.A.Smirmova // SZ RF. 1996. № 1. St. 54.

2. Dekret Soveta Narodnyh Komissarov RSFSR «O lishenii prav grazhdanstva nekotoryh kategorij lic, nahodjajushsja za granicej» ot 28 oktjabrja 1921 g. // SU RSFSR. 1921. № 72. St. 578. Utratil silu.
3. Dekret Vserossijskogo Central'nogo Ispolnitel'nogo Komiteta i Soveta Narodnyh Komissarov RSFSR «O lishenii prav grazhdanstva nekotoryh kategorij lic, nahodjajushsja za granicej» ot 15 dekabrja 1921 g. // SU RSFSR. 1922. № 1. St. 11. Utratil silu.
4. Postanovlenie CIK SSSR «Ob ob#javlenii vne zakona dolzhnostnyh lic – grazhdan SSSR za grani-cej, perebezhavshih v lager' vragov rabocheho klassa i krest'janstva i otkazyvajuvihsja vernut'sja v SSSR» ot 21 nojabrja 1929 g. // Sobr. zakonodatel'stva SSSR. 1929. № 76. St. 732. Utratil silu.
5. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Socialisticheskoj Federativnoj Sovetskoj Respubliki ot 10 ijulja 1918 g. // SU RSFSR. 1918. № 51. St. 582. Utratila silu.
6. Zhenevskaja konvencija ob obravnenii s voennoplennymi ot 12 avgusta 1949 g. // Dejstvujuee mezhdunarodnoe pravo. T. 2.
7. Zakon SSSR «O porjadke vyezda iz Sojuza Sovetskih Socialisticheskikh Respublik i v#ezda v Sojuz Sovetskih Socialisticheskikh Respublik grazhdan SSSR» ot 20 maja 1991 g. // VVS SSSR. 1991. № 24. St. 687. Utratil silu.
8. Ahiezer A. Jemigracija iz Rossii: kul'turno-istoricheskij aspekt // Svobodnaja mysl'. 1993. № 7.
9. Berezovskij D.V. Prava i svobody zhitelej Rossijskoj Imperii v period stanovlenija i razvitija kapitalizma (1861 – 1905 gg.). Avtoref... kand. jurid. nauk. Saratov, 2003.
10. Viktorov B.A., Dmitriev P.S., Kurljandskij V.I. O haraktere sub#ektivnoj storony pri izmene Rodine i shpionazhe // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1965. № 2.
11. Gol'cev V. Nruvy russkogo obwestva pri Petre I // Juridicheskoy vestnik Moskovskogo juridiche-skogo obwestva. M.: Tip. A.I.Mamontova, 1885.
12. Gorbachev M.S. Perestrojka i novoe myshlenie dlja nashej strany i dlja vsego mira. M.: Politizdat, 1988.
13. Grabko I.I. K istorii begstva za granicu i nevozvravnenija v stranu grazhdan SSSR – RF // Trudy MGJuA. 2002. № 9.
14. Eliseeva N.A. Razvitie russkoj idei soslovno-predstavitel'noj monarhii // Problemy pravopo-nimaniija i pravoprimereneniija: teorija i praktika. Volgograd, 2007.
15. Zvjagincev V.E. Tribunal dlja geroev. M.: Olma-Press, 2005.
16. Kadyrov B.G. «Ni shagu nazad»: pravda i vymysel // Aktual'nye problemy jekonomiki i prava. Ka-zan': Poznanie, 2008.
17. Kozlitiu G.A. Pravovoe polozhenie evreev v Rossijskoj imperii konec XVIII – XIX vv. Diss... kand. jurid. nauk. Rostov-na-Donu, 2004.
18. Njurnbergsnij process nad glavnymi nemeckimi voennymi prestupnikami: sbornik materialov. V 3-h t. T. 3. / Pod red. R.A.Rudenko. M.: Jurid. lit., 1966.
19. Obolenskij (Osinskij) V. Mezhdunarodnye i mezhhkontinental'nye migracii v dorevoljucionnoj Rossii i v SSSR. M., 1928.
20. Rossija i SSSR v vojnah XX veka. Poteri Vooruzhennyh sil: statisticheskoe issledovanie / Pod red. G.F.Krivosheeva. M.: Olma-Press, 2001.
21. Smirnov S.N. O pravovom zakreplenii social'noj struktury Rossii v periody soslovno-predstavitel'noj i ab-soljutnoj monarhii // Zakon i pravo. 2009. № 5.
22. Titov F. Delo Vlasova i drugih // Na strazhe socialisticheskoy zakonnosti. 50 let voennym tribu-nalam. M.: Voenizdat, 1968.
23. Chupin R.V. Gosudarstvennaja izmena v istoricheskom razvitii ugolovnogogo zakonodatel'stva Rossii // Stu-dent i nauchno-tehnicheskij progress. Novosibirsk: SibAGS, 2001.

Merkulova Alexandra Pavlovna

University of management of
Ministry of internal Affairs of Russia
Candidate of legal Sciences
Police Lieutenant
Tel.: (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

В.П. АСТАФИЧЕВА

БАЛАНС ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматриваются теоретико-правовые проблемы взаимодействия правового государства и гражданского общества, обосновывается необходимость их баланса как условия перспективного развития современной России. Автор считает, что взаимное уравновешивание государства и общества может производиться при неконфликтном, компромиссном столкновении двух властей – государственной и общественной, при котором имеет место своеобразное разграничение предметов ведения: государственная власть занимается управлением, общественная – обеспечением реализации своих интересов.

Ключевые слова: гражданское общество, правовое государство, разделение властей, верховенство прав человека.

В исторических реалиях не было еще идеального правового государства, выражавшего его первоначальный замысел и предназначение. С начальных периодов формирования правового государства необходимо было искать и находить ответы на важнейшие вопросы: каким должно быть государство, чтобы обеспечить справедливый порядок отношений между ним и обществом; каковы должны быть механизмы названного взаимодействия, как при этом ограничить самовластие государства, не снизив его властных полномочий в обеспечении порядка организации общества, и обеспечить свободу личности. Каждый из этих вопросов несет в себе противоречия, подчас очень глубокие и труднопреодолимые, так как речь идет о поисках тонких граней, переступив которые государство может стать тоталитарным либо, напротив, ввергнет общество в анархическую неуправляемость.

При рассмотрении соотношения понятий «правовое государство» и «гражданское общество», в первую очередь, следует выяснить, какой из указанных институтов должен быть наделен общественной властью в большей степени. Многим мыслителям казалась весьма привлекательной идея «самовластного» гражданского общества, основанного на идее общей воли, способного свободно реализовывать общий интерес, но необходимо учесть, что подобные представления об управлении государством утопичны. Гарантия, защита и выражение интересов общества, несомненно, являются задачами первоочередной важности для любого демократического государства, но достижение поставленных целей возможно только при достаточном развитии государственного аппарата управления и правовой системы, что означает обязательное наличие публичной власти.

Б.А. Кистяковский, характеризуя правовое государство, выделяет в качестве основного его признака власть, то есть очевидное преобладание над обществом. Но особенность власти в истинно правовом государстве заключается в том, что «она носит строго правовой характер»¹⁵², то есть ограничена и подзаконна, отношения властвования закрепляются в правовых нормах. Но даже определенным образом ограниченная власть нуждается в оправдании и признании ее правомерности. Представив категорию правовой идеи как идеи должного, Б.А. Кистяковский приходит к следующему выводу: над властью преобладает идея должного – «только если власть способствует тому, что должно быть, только если она ведет к господству идеи права, только тогда мы можем оправдать ее существование, только тогда мы можем признать ее правомерной.» Указанное господство выражается в урегулировании правовыми

¹⁵² Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 442-449, 478-480.

нормами всех действий власти, то есть властвующие и подвластные одинаково подчинены закону. И главное, цель осуществления власти в правовом государстве – служение на пользу общего блага. Разумеется, общество также влияет на осуществление государственной власти путем организации государственных органов и самого правового порядка.

В.М. Гессен высказывает аналогичные идеи подчиненности государства праву и подчеркивает, что в правовом государстве осуществление правительственных и судебных функций ограничено и связано правом, «стоит под правом, а не вне и над ним». При этом выявляется интересная особенность: законодательствуя, государство является творцом положительного права и в этом оно свободно; но то же государство, уже в лице правительственной власти – ограничено действующим положительным правом. Правовое государство ограничено правом, создаваемым им же, «так же подчинено закону, как каждый, в отдельности, гражданин».¹⁵³

Идею преобладающего влияния государства через осуществление власти поддерживает Н.М. Коркунов. По мнению автора, «люди сознают себя зависимыми от государства», которое, сосредоточивая в своих руках исключительное право принуждения, должно обеспечивать гражданам мирный порядок взаимоотношений. Сдерживающим фактором также являются начала права, противопоставленные интересам власти. Указанные интересы, независимо от твердости и силы власти, не имеют исключительного характера и не могут поглощать интересов общества и его отдельных представителей. Граждане, допуская осуществление государством права принуждения относительно себя, подчиняются власти, требуя при этом от соответствующих органов подчинения праву и противопоставляя властным интересам индивидуальные. Таким образом, по мнению Н.М. Коркунова, преобладающее влияние правового государства на гражданское общество имеет место, но сдерживается как минимум двумя факторами – обязанностью подчиниться правовым нормам и столкновением государственных и частных интересов при условии обязательного учёта последних.¹⁵⁴

О столкновении интересов государства и общества также пишет С.А. Котляревский: воля законодателя «есть результат размышления, основанного на верной оценке народных нужд и их соглашения с традиционными государственными задачами».¹⁵⁵ Немаловажным является условие выражения согласованной воли граждан как отдельных личностей, но никак не требований некоего безликого целого, *суверена*, исключаящего интересы личности. Но в данном случае отказ повиновения общей воле влечет принуждение всем политическим организмом. Жан-Жак Руссо, предлагает общественный договор как идею построения идеального государства, в котором люди, отдав свои силы, свободу и имущество во имя общества, получают взамен гражданскую свободу, равноправие, законодательную власть и защиту, противопоставляя таким образом свободу личности и свободу гражданскую.

Разумеется, общество, которое контролирует государство, свободно от произвола должностных лиц, так как «может ограничивать, видоизменять и отбирать, когда ему будет угодно»¹⁵⁶, но не следует забывать, что перейдя в «гражданское состояние» личность точно также входит в состояние подчинения, но не государственной, а общественной власти, компетентность властных решений которой можно поставить под сомнение ввиду невозможности наличия у всего общества одинакового уровня правовой культуры. Следовательно, существование государства неизбежно строится на необходимости подчинения, идея общественного договора не гарантирует полной свободы общества. Выражение общественных потребностей возможно и при преобладании государственной власти, о чем ясно говорит Ф. Энгельс: «все потребности гражданского общества – независимо от того, какой класс в данное время господствует, – неизбежно проходят через волю государства, чтобы в форме законов

¹⁵³ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1998. С. 944.

¹⁵⁴ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 260-262, 265-266, 267-269, 270-275.

¹⁵⁵ Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М., 1915. С. 265.

¹⁵⁶ Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998. С. 135.

получить всеобщее значение».¹⁵⁷ То есть общество может реализовывать свои интересы в соответствии с законом в различных формах.

Г.Ф. Шершеневич называет это «выражением общественного мнения»¹⁵⁸ и предлагает его виды. Во-первых, это политическая печать, идеи которой, в случае попытки государственного подавления, найдут отражение в общей литературе, а также собрания. Во-вторых, парламентские выборы, при подготовке которых партии предлагают реформу строя, изменение в управлении и призывают общество к выражению своего мнения путем бюллетеня. При соблюдении всеобщего избирательного права и невмешательстве власти в процесс подачи голосов, выборы способны послужить отражением общественного мнения в достаточно высокой степени. Идея взаимоотношения государства и общества, а точнее «гармония между обществом и государством» видится Г.Ф. Шершеневичу в постоянном поддержании государственной власти на уровне общественного мнения. Но при этом обязательным условием является легальный характер указанного мнения, то есть выступление его «наружу» в формах, допущенных и предусмотренных правовыми нормами. Общество свободно в выражении мнения, но ограничено нормами права и государственной властью, причем последняя оправдана обязательностью наличия организованных сил.

Формы выражения общественного мнения достаточно разнообразны, но учитывая то, что мы рассматриваем соотношение общества и государства, наиболее значимой формой следует считать реализацию политической свободы. Ш.Л. Монтескье¹⁵⁹ признавал ее необходимость для установления правовой государственности, связывая идею политической свободы (означающей законность) со свободой гражданской (закключающейся в безопасности граждан). При этом он учел возможность злоупотребления государством властью, предложив для ее предотвращения строгое соблюдение законов всеми.

Существование государства основывается на подчинении некой власти. В правовом государстве это публичная власть, носящая правовой характер, над ней стоит идея должного, правовая идея. Представители государства наравне с представителями общества подчиняются закону. Люди признают свою зависимость от данной власти, требуя при этом учета своих интересов. Интересы гражданского общества как совокупности людей носят личностный характер, так как общество-суверен не способно реализовать интересы отдельного субъекта. Названные интересы принимают форму общественного мнения, которое имеет различные виды: политическая печать, парламентские выборы и т.д. Форма общественного мнения есть реализация политической свободы. Таким образом, преобладающее влияние государства на гражданское общество ограничивается общественным мнением и необходимостью соответствовать правовой идее.

Публичная власть в правовом государстве является вынужденной необходимостью, так как ее осуществление через систему государственных институтов обеспечивает охрану общества и управление им. Воспринимая правовую идею (идею должного) как основу существования правового государства, мы выясняем, что власть, хотя и является показателем преобладания государства, во многом ограничена волей и интересами общества. Разумные ограничения власти и есть основа баланса во взаимодействии гражданского общества и правового государства.

Особенностью взаимоотношений гражданского общества и правового государства является их обособленность, выражающаяся в различии их принципов организации, структур и правовом регулировании. Ряд мыслителей, в том числе И. Изензее, настаивают на идее противоречия: «государство существует в виде того, что противостоит обществу»¹⁶⁰. Но идея

¹⁵⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 21. М., 1955 – 1981. С. 310.

¹⁵⁸ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1887. С. 233.

¹⁵⁹ Монтескье Ш. Избр. произведения. М., 1955. С. 289.

¹⁶⁰ Изензее И. Государство // Вестник Московского университета. Серия 12. Социально-политические исследования. 1992. № 6. С. 36.

непрерывного взаимодействия с целью реализации интересов не может основываться на противоречии и противостоянии. Следовательно, говоря о соотношении рассматриваемых институтов, следует принять во внимание их обособленность (то есть один не является частью другого) и исключить возможность противоречия, так как оно не соответствует самой идее сбалансированных взаимоотношений.

Наиболее вероятной причиной обособленности правового государства и гражданского общества является различие их структур. Если государство – это вертикальная система, руководимая единым центром, с иерархией должностных лиц и органов, которые связаны подчиненностью и дисциплиной, то общество – система многообразных связей и отношений граждан, их объединений, союзов, коллективов, отношений, основанных на равенстве и личной инициативе, в том числе в самостоятельности добывания средств к существованию. Различие в организации этих двух систем предопределяет различные способы правового регулирования публичных и частных отношений. Государственные органы и должности создаются правом, на его основе существуют и действуют; жизнедеятельность членов гражданского общества правом не обусловлена, создание и деятельность объединений могут регулироваться законом, но сами объединения существуют только по доброй воле их участников. Граждане обладают правоспособностью, а государственные органы и должностные лица наделены компетенцией, что определяет достаточно узкие параметры их деятельности.

О сбалансированном взаимодействии упоминает И. Кант. В соответствии с его концепцией, правовое государство есть соединение людей под властью правового закона, которое должно соответствовать требованиям *категорического императива*. Несоблюдение естественных прав и пренебрежение равенством, свободой и независимостью воли отдельных индивидов недопустимы. Суверенитет принадлежит народу, а главная задача такого государства заключается в том, чтобы охранять и гарантировать права и свободы граждан. Подчеркивая, что эта задача – исключительно государственная, он утверждает, что в естественном состоянии индивид не способен в полной мере обеспечить свои права, нужно выйти из него и объединиться со всеми остальными. Так как взаимодействия не избежать, нужно подчиниться внешнему опирающемуся на публичное право принуждению, то есть вступить в *гражданское состояние*. В этом знаменитый философ усматривает основу существования гражданского общества¹⁶¹.

Деятельность государства основана на правовых законах, эти законы обязаны соответствовать правовым принципам, суть которых составляют естественные права человека. Следовательно, «придаточным звеном» между правовым государством и гражданским обществом является право, а баланс заключается, с одной стороны, в реализации государством публичного права и подчинении ему общества, с другой стороны, в неотъемлемых естественных правах граждан, охрана и гарантия которых – обязанность государства.

О.Э. Лейст также находит баланс в праве, но рассматривает другой характер взаимодействия. Если И. Кант не разграничивает субъективное и объективное право, О.Э. Лейст находит основное взаимодействие в реализации объективного права. Через институты представителей и непосредственной демократии граждане воздействуют на правотворчество государственной власти в целях подчинения ее праву, что предполагает разделение властей в правовом государстве. Только государство может определять содержание норм, которые санкционируются в качестве правовых и обеспечивает их соблюдение. С одной стороны, общество может влиять на содержание правовых норм, подчиняясь праву и требуя того же от государства, с другой – содержание норм определяется исключительно государством.

При реальном функционировании указанной схемы, каждый из указанных институтов обладает достаточной мерой свободы и способен ограничить произвол другого. О.Э. Лейст даже предлагает форму данного согласия – конституцию, которая есть «соглашение обще-

¹⁶¹ Кант И. Метафизика нравов. Т. IV. СПб., 1995. С. 535-598.

ства и государства о разграничении сфер их деятельности», где государственная сфера – публичная власть, область общих интересов, а общественная – сфера индивидуальных свобод, частных интересов¹⁶².

При рассмотрении разумного ограничения публичной власти обществом следует отметить и раскрыть два ключевых понятия: «свобода» и «законность». В основополагающей значимости названных категорий сходятся О.Э. Лейст и И. Кант. Одним из важнейших устоев гражданского общества является свобода личной инициативы. И. Кант подчеркивает, что «никто не может принудить меня быть счастливым так, как он хочет (так, как он представляет себе благополучие других людей); каждый вправе искать счастья на том пути, который ему самому представляется хорошим, если только он этим не наносит ущерба свободе других стремиться к подобной цели – свободе, совместимой по некоторому всеобщему закону со свободой каждого другого (т. е. с таким же правом другого)»¹⁶³.

Резонно предположить, что свобода представителя гражданского общества ограничена как правом другого представителя, так и правом государства. Свобода человека ограничивается законом, уравнивается им, без регламентации того, «как им надлежит быть счастливыми». Правление, в котором «уничтожается свобода и не обеспечиваются права граждан» И. Кант называет «деспотическим». Правовое государство призвано обеспечивать свободу и равенство членов общества, не навязывая представлений об общем благе и путях его достижений, охраняя правопорядок. Существо правового государства «не в том, что все здесь регулируется законом, а в том, что государственный аппарат принуждения пускается в ход только в случаях, заранее оговоренных законом, причем так, что способы его применения заранее можно предвидеть»¹⁶⁴.

Другой основополагающей категорией является законность. По определению Н.Г. Александрова законность есть «принцип деятельности государственного аппарата, заключающийся в том, что все органы государства осуществляют свои властные функции в строгих рамках закона, соблюдая неукоснительно права граждан и их общественных организаций»¹⁶⁵. Схожие мысли высказывает В.В. Лазарев, отмечая, что формирование правового государства «не представляется возможным не только без соблюдения законности и правопорядка, но и без установления правовых основ государственного строительства». Дополняя идею первоочередной значимости свободы личности в правовом государстве оно рассматривается как «одна из высших социальных ценностей, призванная утвердить гуманистические начала, обеспечить и защитить свободу, честь и достоинство личности»¹⁶⁶.

В связи с этим возникает вопрос: как человек может подчинить силу государственной власти своим интересам? На наш взгляд, сила государственной власти обусловлена сознанием гражданами их зависимости от государства, побуждает граждан совершать то, что государство сочтет необходимым. Явления, вызванные воздействием государственной власти, могут как содействовать, так и препятствовать осуществлению человеческих интересов.

Н.М. Коркунов предлагает следующее решение данной проблемы: человек подчиняет силу власти служению своим целям «там, где ему это надо, где ему это выгодно, и старается парализовать ее действие, когда оно противоречит его интересам». Власть основывается на осознании обществом своей зависимости от государства, поэтому необходимо вызвать волю по своей власти с целью вызвать сознание зависимости и придать ему необходимое содержание. Н.М. Коркунов подчеркивает, что такой возможностью располагает тот, «кто в глазах других людей является лучшим выразителем и истолкователем того, что над нами властву-

¹⁶² Лейст О.Э. Сущность права. М., 2011. С. 140.

¹⁶³ Кант И. Сочинения на немецком и русском языках. Т. 1. М., 1994. С. 285.

¹⁶⁴ Хайек Ф. Дорога к рабству // Новый мир. 1990. № 7. С. 209-215.

¹⁶⁵ Александров Н.Г. Теория государства и права. М., 1968. С. 385.

¹⁶⁶ Основы права / Под ред. О.Е. Кутафина. М., 2010. С. 16.

ет»¹⁶⁷. Таким образом, выявляется еще один вид баланса двух властей: государственной и общественной, сходных в своем требовании подчинения людей.

Общественная власть осуществляется с целью реализации интересов отдельных представителей общества, но не для получения управления, которое неизменно остается в ведении государственной власти. Сбалансированное взаимодействие правового государства и гражданского общества как двух обособленных, по-разному организованных институтов, может проявляться в нескольких формах. При этом использование нескольких из них представляется наиболее эффективным. Во-первых, взаимоотношения общества и государства уравниваются правом, что при своеобразном смещении субъективного и объективного права проявляется в подчинении обществом публичному праву с соблюдением властью условия неотъемлемости естественных прав граждан. При рассмотрении только объективного права, баланс обнаруживается в правотворчестве – если общество способно влиять на содержание правовых норм, подчиняясь им и требуя того же от государства, то содержание этих норм определяется только государством. Во-вторых, равновесие может достигаться при гарантированном соблюдении и признании принципов свободы и законности обоими институтами. В-третьих, взаимное уравнивание может производиться при неконфликтном, компромиссном столкновении двух властей – государственной и общественной, при котором имеет место своеобразное разграничение предметов ведения: государственная власть занимается управлением, общественная – обеспечением реализации собственных интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Александров Н.Г. Теория государства и права. М., 1968.
2. Изензее И. Государство // Вестник Московского университета. Серия 12. Социально-политические исследования. 1992. № 6.
3. Кант И. Метафизика нравов. Т. IV. СПб., 1995.
4. Кант И. Сочинения на немецком и русском языках. Т. 1. М., 1994.
5. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916.
6. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894.
7. Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М., 1915.
8. Лейст О.Э. Сущность права. М., 2011.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 21. М., 1955 – 1981.
10. Монтескье Ш. Избр. произведения. М., 1955.
11. Основы права / Под ред. О.Е. Кутафина. М., 2010.
12. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998.
13. Хайек Ф. Дорога к рабству // Новый мир. 1990. № 7.
14. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1998.
15. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1887.

Астафичева Валерия Павловна
Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносова
Студентка юридического факультета
Тел.: (495) 939-29-03
E-mail: astafichevav@mail.ru

¹⁶⁷ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 246–250.

V.P. ASTAFICHEVA

BALANCE IN THE INTERACTION OF THE LEGAL STATE AND CIVIL SOCIETY AS A CONDITION THE DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIA

In clause theoretical problems of interaction of a lawful state and a civil society are considered, necessity of their balance as conditions of perspective development of modern Russia proves. The author considers, that the mutual equilibration of the state and a society can be made at not disputed, compromise collision of two authorities - state and public at which original differentiation of subjects of conducting takes place: the government is engaged in management, public - maintenance of realization of the interests.

Keywords: a civil society, a lawful state, separation of powers, leadership of human right

BIBLIOGRAPHY

1. Aleksandrov N.G. Teorija gosudarstva i prava. M., 1968.
2. Izenzee I. Gosudarstvo // Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 12. Social'no-politicheskie issledovanija. 1992. № 6.
3. Kant I. Metafizika нравов. T. IV. SPb., 1995.
4. Kant I. Sochinenija na nemeckom i russkom jazykah. T. 1. M., 1994.
5. Kistjakovskij B.A. Social'nye nauki i pravo. Oчерки po metodologii social'-nyh nauk i obwey teorii prava. M., 1916.
6. Korkunov N.M. Lekcii po obwey teorii prava. SPb., 1894.
7. Kotljarevskij S.A. Vlast' i pravo: Problema pravovogo gosudarstva. M., 1915.
8. Lejst O.Je. Suwnost' prava. M., 2011.
9. Marks K., Jengel's F. Soch. 2-e izd., t. 21. M., 1955 – 1981.
10. Montesk'e Sh. Izbr. proizvedenija. M., 1955.
11. Osnovy prava / Pod red. O.E. Kutafina. M., 2010.
12. Russo Zh.Zh. Ob obwestvennom dogovore. Traktaty. M., 1998.
13. Hajek F. Doroga k rabstvu // Novyj mir. 1990. № 7.
14. Hropanjuk V.N. Teorija gosudarstva i prava. M., 1998.
15. Shershenevich G.F. Obwaja teorija prava. M., 1887.

Astaficheva Valeriya Pavlovna

Moscow state

University. M.V. Lomonosov

A student of the faculty of law

Tel.: (495) 939-29-03

E-mail: astafichevav@mail.ru

ФЕДЕРАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.4

И.А. КЕНЯ

**К ВОПРОСУ О ДВОЙСТВЕННОЙ (ДУАЛИСТИЧЕСКОЙ)
ПРИРОДЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В статье рассматривается проблематика сущности местного самоуправления как института гражданского общества и публичной власти. Двухвековая дискуссия между «общественной» и «государственной» школами самоуправления привела к тому, что в основе современных концепций местного самоуправления оказались многие положения этих теорий. В современной науке муниципального права нет однозначного подхода к этому вопросу, а спор между представителями общественной и государственной теории местного самоуправления продолжается и ныне.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, публичная власть.

Логикой исследования правового регулирования местного самоуправления диктуется необходимость, прежде всего, определить понятие «местное самоуправление», которое относится к числу неоднозначных в юридической науке. Анализ известных результатов исследования отечественных и зарубежных ученых позволяет говорить о широком спектре взглядов на содержание этого понятия.

А.И. Васильчиков под самоуправлением понимал «участие народа в местном внутреннем управлении своего Отечества»,¹⁶⁸ однако указывал, что пределы участия народа в управлении устанавливаются верховной властью с учетом практической целесообразности, поэтому «местное самоуправление имеет предметом только распоряжения и действия, предусмотренные законами, установленными высшими властями, и местные учреждения могут домогаться независимости только в пределах, установленных властями».¹⁶⁹

Четко определяя разницу между «государственной» и «общественной» теорией местного самоуправления, Н.М. Коркунов отмечал, что «согласно общественной теории самоуправления есть самостоятельное осуществление местным сообществом своих собственных общественных интересов, согласно государственной теории – осуществление государственных интересов»¹⁷⁰. Сторонники «государственной теории» В.П. Безобразов и А.Д. Градовский под местным самоуправлением понимали подсистему управления, при которой государство передает часть полномочий на места. Причем В.П. Безобразов считал вопрос о самоуправлении самым «живым и насущным», так как «удачное разрешение этого вопроса есть настоящая нужда для всех современных государств Европы».¹⁷¹ Подчеркивая единство самоуправления и государственного управления, он утверждал, что «местные административные или распорядительные учреждения, основанные на началах самоуправления, точно такие же органы государственной власти, как учреждения, основанные на началах бюрократических. Те и другие преследуют одни и те же государственные задачи»¹⁷². Однако местное самоуправление не должно быть отделено от государственной власти, поскольку это неизбежно приведет

¹⁶⁸ Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1872. Т.1. С. I

¹⁶⁹ Васильчиков А. Там же. С. IV.

¹⁷⁰ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1913. С. 489.

¹⁷¹ Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 230.

¹⁷² Безобразов В.П. Указ.соч. С. 8.

к конфликтам, что чревато самыми неблагоприятными последствиями для государственности, вплоть до распада государства.

В свою очередь, профессор А.Д. Градовский провел разграничение понятий «децентрализация» и «самоуправление». По его мнению, никаких особых местных дел, местных задач, отличающихся по сути своей от государственных задач, не существует. Поэтому нет у местных органов и своей особой компетенции. Самоуправление есть одна из форм управления, а управлять нельзя иначе как при помощи административных актов, обязательных для населения. Органы местного самоуправления являются местными властями, в руках которых сосредотачивается право обязательных распоряжений; они опираются на эту власть на основании законов и под условием ответственности за их нарушение, но действуют как органы государства, пользуясь данными от него полномочиями.¹⁷³

Сторонники юридического направления специфику местного самоуправления видели в особом субъекте права – населении самоуправляющейся территории, имеющего свои интересы, помимо государственных. Поэтому между государством и органами местного самоуправления возникает правовая связь, складывается особая система юридических отношений. К примеру, профессор Н.М. Коркунов считал, что главное отличие самоуправляющихся общин состоит в их особом корпоративном статусе, так как они являются особым субъектом прав, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в особые юридические отношения, имеющие в отношении к нему права и обязанности.¹⁷⁴ Таким образом, органы самоуправления реализуют функции государственного управления, но при этом являются юридическими лицами, учреждаемыми общинами или территориями.

Политическая теория самоуправления (отдельные исследователи, например Л.А. Велихов, С.Е. Чаннов выделяют ее в качестве самостоятельной) основана на синтезе политического направления государственной теории местного самоуправления и общественной теории самоуправления. Суть данной теории состоит в противопоставлении «земщины» (иными словами, общины, гражданского общества) «опричнине» (бюрократическому аппарату, чиновникам). По мнению Н.И. Лазаревского «основное отличие органов местного самоуправления от органов общей администрации состоит в том, что личный состав первых не принадлежит к профессиональному чиновничеству».¹⁷⁵ Таким образом, местное самоуправление – это деятельность граждан, основанная на принципе самоорганизации, делегировании своим представителям функций социального управления и оплате этой деятельности. Представители не являются частью государственного аппарата, а потому они в административном и в материальном смысле независимы, что дает им возможность принимать на местах объективные решения исходя из интересов местного населения.¹⁷⁶ От того, какое начало усматривается в организации местного самоуправления (общественное или государственное), во многом зависят и механизмы правового регулирования.

Двухвековая дискуссия между «общественной» и «государственной» школами самоуправления привела к тому, что в основе современных концепций местного самоуправления оказались многие положения этих теорий. В современной науке муниципального права нет однозначного подхода к этому вопросу, а спор между представителями общественной и государственной теории местного самоуправления продолжается и ныне. Отсюда возникает проблема: местное самоуправление – это продолжение государственной вертикали или элемент публичной власти?

Можно выделить три основных направления в понимании современной сущности местного самоуправления. Представители первого (общественного) направления в лице А.А. Акмаловой, Г.В. Барабашева, А.Н. Емельянова, Ю.Л. Тихомирова, В.Е. Чиркина, Н.А. Игна-

¹⁷³ Градовский А. Начала русского государственного права. Т. 2. Органы местного самоуправления. СПб., 1883. С. 30

¹⁷⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1913. С. 498-499.

¹⁷⁵ Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 35.

¹⁷⁶ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928. С. 56.

тюка убеждены, что в России был сделан выбор в пользу англосаксонского типа местного самоуправления в соответствии с которой «органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов и взаимодействие с ними не предусматривает административной опеки».¹⁷⁷ Свою позицию они основывают на нормах статьи 12 Конституции Российской Федерации, которые «свидетельствуют о тяготении к концептуальным положениям «общественной» теории».¹⁷⁸ Исходя из того, что местное самоуправление попадает под регулирование норм как частного, так и публичного права, они определяют местное самоуправление в качестве «особой публичной власти, существующей наряду с государственной»¹⁷⁹, сочетающей в себе признаки общественного (естественного) феномена¹⁸⁰, поскольку понятие «публичность» представляет собой коллективную самоорганизацию и самоопределение, т.е. самоуправление.¹⁸¹ Местное самоуправление отличается такими признаками, как: локально-управленческий характер органов; наличие определенных формальных гарантий организационной, финансово-бюджетной и функциональной самостоятельности органов местного самоуправления, в том числе право местного нормотворчества; специфическая связь с населением.¹⁸² Исходя из этого органы местного самоуправления выступают не как уполномоченные представители государственной власти, назначенные ею, а как органы, «образуемые непосредственно населением, представляющие его интересы, ответственные перед населением за свою деятельность».¹⁸³

Представители второго (государственного) направления в лице Т.М. Бялкиной, М.В. Баглая, В.И. Васильева, А.А. Сергеева, Н.В. Постового основываются на следующей позиции: «История местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда участвовало в осуществлении значительной части государственных функций и теоретически обосновывалось государственной теорией самоуправления».¹⁸⁴ Они рассматривают местное самоуправление как «элемент системы государства, призванный решать определенную часть общегосударственных дел, и наделенный для этого публичной властью»,¹⁸⁵ хотя оно не входит «в систему органов государственной власти, все же является его частью».¹⁸⁶ Источник местных дел коренится не в «естественных правах общин», а в государстве, которое ведает общегосударственными и локальными делами. Поэтому можно говорить лишь об относительной самостоятельности местного самоуправления, поскольку оно существует и действует в рамках единого государства.¹⁸⁷ Сторонники этого направления обосновывают свою точку зрения тем, что «органы государственной власти устанавливают территории муниципальных образований, определяют перечень вопросов местного значения и наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, создают гарантии прав местного самоуправления, в том числе – и на судебную защиту».¹⁸⁸ Следовательно, местное самоуправление в России имеет безусловно государственную природу. Но указанное обоснование, по мнению И.В.Бабичева, явно недостаточно, так как это говорит лишь о

¹⁷⁷ Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003. С. 45.

¹⁷⁸ Емельянов А.Н. Совершенствование правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2006. С.13.

¹⁷⁹ Чиркин В.Е. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ // Государство и право. 1997. № 5. С.33.

¹⁸⁰ Акмалова А.А. Муниципальное право России. М., 2002. С. 6.

¹⁸¹ Тихомиров Ю.Л. Публичное право. М., 1995. С. 25.

¹⁸² Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 15-16.

¹⁸³ Игнатюк Н.А. Система органов местного самоуправления // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 18.

¹⁸⁴ Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М.: Юрист. 2003. С. 5.

¹⁸⁵ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Автореф... д-ра юрид. наук. Саратов. 2007. С. 11.

¹⁸⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1999. С. 136.

¹⁸⁷ Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 18.

¹⁸⁸ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. С. 193.

том, что «органы государственной власти выступают как субъекты местного самоуправления».¹⁸⁹

В рамках третьего (дуалистического) направления, представленного И.И. Овчинниковым, Н.Л. Пешиним и Н.С. Тимофеевым, местное самоуправление рассматривается как власть особого рода, которая не является буквально продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К тому же «нормы Европейской хартии местного самоуправления, которую должна реализовывать Российская Федерация, сформулированы в духе концепции теории дуализма природы местного самоуправления».¹⁹⁰ Исходя из этого, местное самоуправление следует рассматривать как «особую форму народовластия – составную часть единой системы публичной власти, организационно и функционально находящуюся в системной взаимосвязи с другими уровнями публичной власти, а именно с уровнями власти государственной».¹⁹¹

По нашему мнению, анализ теорий местного самоуправления приводит к противоречивым выводам. Если исходить из того, что местное самоуправление изначально имеет государственную природу, то вопрос о «встраивании» не возникает вообще, местное самоуправление обязано функционировать как подсистема государственной власти. Если же рассматривать местное самоуправление как институт гражданского общества (общественная теория), то такое «встраивание» невозможно: гражданское общество только тогда и является гражданским, когда оно имеет интересы, отличные от государственных, стоит отдельно от государства, а не сращивается с ним. Следует согласиться с точкой зрения Г.В. Атаманчука, который справедливо отметил такую специфическую черту природы местного самоуправления как «пограничное состояние между государством и обществом, соединяющее их между собой».¹⁹²

По всей видимости, проблему правового регулирования местного самоуправления следует решать с позиции соединения в нем «общественных» и «государственных» начал. Следует согласиться с Е.С. Шугриной в том, что сегодня не вызывает сомнений тезис о двойной природе местного самоуправления, о сочетании государственных и общественных начал.¹⁹³ Поэтому Н.Л. Пешин и делает вывод, что «можно говорить о государственной природе местного самоуправления с отдельными чертами общественной».¹⁹⁴ И, как справедливо указал С.А. Авакьян, «муниципальную власть в России следует определить как общественно-государственную»,¹⁹⁵ добавляя в подтверждение следующее: «Совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти».¹⁹⁶ О.Е. Кутафин, в свою очередь, отмечает, что «местное самоуправление – это не только область гражданской самостоятельности и общественной активности населения, но и специфический уровень власти».¹⁹⁷ Местное самоуправление характеризуется определенными чертами, присущими государственно-властным институтам, и в то же время не является его частью, поскольку обладает рядом начал общественного свойства.

¹⁸⁹ Баби́чев И.В. О некоторых актуальных вопросах муниципального права и местного самоуправления: по страницам книги А.А. Сергеева Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 37.

¹⁹⁰ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 12-75.

¹⁹¹ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 121.

¹⁹² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 133.

¹⁹³ Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 26-32.

¹⁹⁴ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 52.

¹⁹⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. Т. 1. М., 2006. С. 339.

¹⁹⁶ Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. // Проблемы законодательства в области местного самоуправления. М., 2001. С. 18-19.

¹⁹⁷ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 5.

Государственный характер местного самоуправления проявляется в следующем: органы местного самоуправления существуют в рамках единого государства, территории муниципальных образований и перечни вопросов местного значения устанавливаются органами государственной власти. Органам местного самоуправления присущи отдельные признаки органов государственной власти: наличие аппарата, осуществляющего властные полномочия и публично значимые функции, право установления и сбора налогов, формирование и исполнение бюджета. Выполняя часть государственных функций, местное самоуправление связано с системой органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в этом аспекте становится представителем государства на местном уровне. Общественный характер местного самоуправления проявляется в том, что оно предполагает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, органы муниципальных образований избираются жителями и несут ответственность перед ними, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Обеспечивая непосредственное участие граждан в управлении местными делами, местное самоуправление является одной из структур гражданского общества.

Местное самоуправление отличается дуалистической природой, имеет государственно-общественный характер и выступает своего рода связующим звеном между государственной властью и гражданским обществом. По мнению А.Н. Дементьева, в Конституции Российской Федерации отражены принципы общественной теории местного самоуправления, хотя для континентальной системы права, к которой традиционно относится правовая система нашей страны, характерна и исторически обусловлена организация местной власти на основе государственной теории местного самоуправления.¹⁹⁸ Часть исследователей определяют местное самоуправление как «форму, способ организации и осуществления населением власти на местах»,¹⁹⁹ предполагающую «самостоятельное решение населением вопросов местного значения»²⁰⁰ или как форму самоопределения местного сообщества, выражающуюся в самостоятельном осуществлении населением задач внутреннего управления общественными отношениями».²⁰¹ Удачное определение дает П.А. Астафичев, трактуя местное самоуправление как форму народовластия, осуществляемую на определенной территории.²⁰²

Другая часть исследователей под местным самоуправлением понимает особую форму децентрализации управления, осуществляемую населением непосредственно, которая обеспечивает самостоятельность деятельности механизма народовластия на местном уровне и его эффективную интеграцию в систему общественных отношений²⁰³ либо как способ осуществления народом принадлежащей ему власти²⁰⁴. Некоторые авторы рассматривают местное самоуправление как процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на разумном сочетании представительских институтов и институтов непосредственной демократии,²⁰⁵ осуществляемый их жителями непосредственно или через формируемые ими органы муниципальной власти и под опекой и контролем государства²⁰⁶. Исходя из того, что местное самоуправление – низовой уровень публичной власти, реализуемый путем непосредственной деятельности населения, а также органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения²⁰⁷, в первую очередь через формы пря-

¹⁹⁸ Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 19.

¹⁹⁹ Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 34.

²⁰⁰ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов на Дону: Феникс, 2003. С. 16.

²⁰¹ Балмасова А.А. Развитие концептуальной основы местного самоуправления в России: вопросы истории, теории и правового регулирования. Автореф... канд. юрид. наук. Казань. 2007. С. 17.

²⁰² Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: РИОР, 2010. С. 11.

²⁰³ Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации. Москва-Тула, 1998. С. 40.

²⁰⁴ Глазунов Н.И. Система государственного управления. М., 2002. С. 244-245.

²⁰⁵ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2002. С. 33.

²⁰⁶ Романов А.Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 3.

²⁰⁷ Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. М., 2001. С. 10.

мого волеизъявления граждан, либо через создаваемые ими и систематически контролируемые органы управления²⁰⁸, можно сделать вывод, что во всех определениях их авторы подчеркивают самостоятельность местного самоуправления и его отстраненность от государства.

Вместе с тем, следует согласиться с М.С. Несембаевым, что «местное самоуправление – это санкционированная государством самоорганизация местного населения в местах компактного проживания, посредством которой образуются соответствующие муниципальные образования, создаются органы и на территории которого устанавливается местная публичная власть для решения задач местного значения и выполнения значительной части государственных дел на основе реальной материальной финансовой базы».²⁰⁹

В современном зарубежном законодательстве можно встретить отличный от российского подхода к понятию самоуправления. Например, статья 3 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает, что «под местным самоуправлением понимается право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью общественных дел в интересах всего населения».²¹⁰ Именно вследствие природной неоднородности института местного самоуправления, включающего общественную и государственную составляющую, в науке до сих пор не выработан единый подход к понятию «местное самоуправление».

Термин местное самоуправление имеет множество толкований и в российском законодательстве. Основным нормативным документом, который регулирует отношения в сфере местного самоуправления, является Конституция Российской Федерации. В этой связи конституционные нормы имеют особое значение для определения сущности местного самоуправления в Российской Федерации.²¹¹ Закрепление в Конституции России местного самоуправления как важнейшей части конституционного строя и его самостоятельности от системы органов государственной власти является неотъемлемым элементом демократичности общества и государства, позволяет считать данный институт конституционного права формой выражения власти народа и его суверенитета. Статья 130 Конституции Российской Федерации определила местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Конституция Российской Федерации в силу своей природы отличается принципиальным характером своих норм, что создает для них принцип универсальности²¹². Ввиду того, что в Конституции Российской Федерации содержание «общих принципов» не закреплено, последнее положение не может выступать в достаточной мере существенной гарантией права населения на осуществление местного самоуправления, поскольку сами законы об этих принципах в целом могут включать любые ограничения самостоятельности²¹³. Конституция Российской Федерации называет субъектом местного самоуправления население, а объектом – решение вопросов местного значения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных документов М., 1998.

²⁰⁸ Кытманова Н.М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Ставрополь. 2004. С. 31.

²⁰⁹ Несембаев М.С. Конституционно правовые основы участия субъекта РФ в правовом регулировании. Автореф... канд. юрид. наук. Челябинск. 2005. С. 8.

²¹⁰ Европейская хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных документов М., 1998. С. 23.

²¹¹ Некенов А.В. О конституционном принципе финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансовое право. 2004. № 5. С. 3.

²¹² Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный) / Под ред. Т.А.Гусевой, А.В.Чуряева. М., 2008.

²¹³ Васильев В.И. Гражданин и муниципальная власть // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 118-119.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. Т. 1. М., 2006.
3. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003.
4. Акмалова А.А. Муниципальное право России. М., 2002.
5. Астафичев П.А. Муниципальное право России. М., 2010.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
7. Бабичев И.В. О некоторых актуальных вопросах муниципального права и местного самоуправления: по страницам книги А.А. Сергеева Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5.
8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1999.
9. Балмасова А.А. Развитие концептуальной основы местного самоуправления в России: вопросы истории, теории и правового регулирования. Автореф... канд. юрид. наук. Казань. 2007.
10. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.
11. Безообразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.
12. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Автореф... д-ра юрид. наук. Саратов. 2007.
13. Васильев В.И. Гражданин и муниципальная власть // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.
14. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.
15. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1872.
16. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928.
17. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2002.
18. Глазунов Н.И. Система государственного управления. М., 2002.
19. Градовский А. Начала русского государственного права. Т. 2. Органы местного самоуправления. СПб., 1883.
20. Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4.
21. Емельянов А.Н. Совершенствование правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2006.
22. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации. Москва-Тула, 1998. С. 40.
23. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов на Дону: Феникс, 2003. С. 16.
24. Игнатьев Н.А. Система органов местного самоуправления // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 18.
25. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный) / Под ред. Т.А. Гусевой, А.В. Чуряева. М., 2008.
26. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1913.
27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000.
28. Кытманова Н.М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Ставрополь. 2004.
29. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903.
30. Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. // Проблемы законодательства в области местного самоуправления. М., 2001.
31. Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. М., 2001.
32. Некенов А.В. О конституционном принципе финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансовое право. 2004. № 5.
33. Несембаев М.С. Конституционно правовые основы участия субъекта РФ в правовом регулировании. Автореф... канд. юрид. наук. Челябинск. 2005.
34. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.
35. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., Статут, 2007.
36. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.
37. Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М.: Юрист. 2003.
38. Романов А.Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2003.
39. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006.
40. Тихомиров Ю.Л. Публичное право. М., 1995.
41. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994.
42. Чиркин В.Е. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ // Государство

и право. 1997. № 5.

43. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7.

Кеня Ирина Алексеевна

Брянская областная Дума

Кандидат юридических наук

Консультант комитета по законодательству

и местному самоуправлению

Тел.: (4832) 74-27-67

E-mail: nmu@ostu.ru

I.A. KENYA

TO THE QUESTION OF DUAL (DUALISTIC) THE NATURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

In clause the problem of essence of local self-management as institute of a civil society and public authority is considered. Two-centuries discussion between "public" and "state" schools of self-management has led to that in a basis of modern concepts of local self-management there were many positions of these theories. In a modern science there is no unequivocal approach to this question, and dispute between representatives of the public and state theory of local self-management proceeds to-day.

Keywords: local self-management, a civil society, public authority.

BIBLIOGRAPHY

1. Evropejskaja hartija mestnogo samoupravljenija // Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii. Sbornik normativnyh dokumentov M., 1998.
2. Avak'jan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii: Uchebnyj kurs. T. 1. M., 2006.
3. Akmalova A.A. Metodologija issledovanija mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii. M., 2003.
4. Akmalova A.A. Municipal'noe pravo Rossii. M., 2002.
5. Astafichev P.A. Municipal'noe pravo Rossii. Orel. 2008.
6. Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija. M., 1997.
7. Babichev I.V. O nekotoryh aktual'nyh voprosah municipal'nogo prava i mestnogo samoupravlenija: po stranicam knigi A.A. Sergeeva Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: problemy pravovo-go regulirovanija. // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 5.
8. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. M. 1999.
9. Balmasova A.A. Razvitie konceptual'noj osnovy mestnogo samoupravljenija v Rossii: voprosy istorii, teorii i pravovogo regulirovanija. Avtoref... kand. jurid. nauk. Kazan'. 2007.
10. Barabashev G.V. Mestnoe samoupravlenie. M., 1996.
11. Bezoobrazov V.P. Gosudarstvo i obwestvo. Upravlenie, samoupravlenie i sudebnaja vlast'. SPb., 1882.
12. Bjalkina T.M. Kompetencija mestnogo samoupravljenija: problemy teorii i pravovogo regulirovanija. Avtoref... d-ra jurid. nauk. Saratov. 2007.
13. Vasil'ev V.I. Grazhdanin i municipal'naja vlast' // Grazhdanin, zakon i publichnaja vlast'. M., 2005.
14. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie. M., 1999.
15. Vasil'chikov A. O samoupravlenii. Sravnitel'nyj obzor russkich i inostrannyh zemskih i ob-westvennyh uchrezhdenij. Spb., 1872.
16. Velihov L.A. Osnovy gorodskogo hozjajstva. Obwee uchenie o gorode, ego upravlenii, finansah i metode hozjajstva. M., 1928.
17. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Municipal'noe pravo Rossii. M., 2002.
18. Glazunov N.I. Sistema gosudarstvennogo upravlenija. M., 2002.
19. Gradovskij A. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. T. 2. Organy mestnogo samoupravljenija. SPb., 1883.
20. Dement'ev A.N. Teorii mestnogo samoupravljenija i ih sovremennye interpretacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 4.
21. Emel'janov A.N. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovanija mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 2006.
22. Emel'janov N.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii. Moskva-Tula, 1998. S. 40.
23. Ignatov V.G., Rudoj V.V. Mestnoe samoupravlenie. Rostov na Donu: Feniks, 2003. S. 16.
24. Ignatjuk N.A. Sistema organov mestnogo samoupravljenija // Zhurnal russijskogo prava. 1998. № 6. S. 18.

25. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoj registracii juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej» (postatejnyj) / Pod red. T.A. Gusevoj, A.V. Churjaeva. M., 2008.
26. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 2. SPb., 1913.
27. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. M., 2000.
28. Kytmanova N.M. Mestnoe samoupravlenie kak institut vlasti: social'no-politicheskij aspekt. Stavropol'. 2004.
29. Lazarevskij N.I. Samoupravlenie. Melkaja zemskaja edinica. SPb., 1903.
30. Materialy parlamentskih slushanij v Gosudarstvennoj Dume 19 janvarja 2001 g. // Problemy zakonodatel'stva v oblasti mestnogo samoupravlenija. M., 2001.
31. Neznamova E.A. Mestnoe samoupravlenie. Organy vlasti. M., 2001.
32. Nekenov A.V. O konstitucionnom principe finansovoj samostojatel'nosti mestnogo samoupravlenija//Finansovoe pravo. 2004. № 5.
33. Nesembaev M.S. Konstitucionno pravovye osnovy uchastija sub#ekta RF v pravovom regulirovani. Avtoref... kand. jurid. nauk. Cheljabinsk. 2005.
34. Ovchinnikov I.I. Mestnoe samoupravlenie v sisteme narodovlastija. M., 1999.
35. Peshin N.L. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitija konstitucionno-pravovoj modeli. M., Statut, 2007.
36. Peshin N.L. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitija konstitucionno-pravovoj modeli. M.: Statut, 2007.
37. Postovoj N.V. Mestnoe samoupravlenie. Problemy i perspektivy. M.: Jurist. 2003.
38. Romanov A.N. Problemy zakonodatel'nogo regulirovanija mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 2003.
39. Sergeev A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: problemy pravovogo regulirovanija. M.: Prospekt, 2006.
40. Tihomirov Ju.L. Publichnoe pravo. M., 1995.
41. Fadeev V.I. Municipal'noe pravo Rossii. M., 1994.
42. Chirkin V.E. Aktual'nye problemy formirovanija mestnogo samoupravlenija v RF // Gosudarstvo i pravo. 1997. № 5.
43. Shugrina E.S. Formy i predely vmeshatel'stva organov gosudarstvennoj vlasti v dejatel'nost' organov mestnogo samoupravlenija // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2006. № 7.

Kenya Irina Alekseevna

Bryansk regional Duma

Candidate of legal Sciences

Consultant of the Committee for legislation
and local self-government

Tel.: (4832) 74-27-67

E-mail: nmu@ostu.ru

Я.А. ЗОРИНА

ЮРИДИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается проблема особенностей конституций и уставов субъектов Российской Федерации как источников конституционного права. Автор доказывает, что конституции (уставы) субъектов Федерации как источники конституционного права России отличают юридические свойства особого предмета правового регулирования, учредительного акта публично-правового характера, основы регионального законодательства и стабильности в юридической регламентации общественных отношений.

Ключевые слова: конституция, устав, источник права, юридические свойства, предмет правового регулирования, учредительная власть, стабильность правового регулирования.

Научное исследование проблематики юридических свойств конституций (уставов) субъектов Федерации в теоретико-методологическом плане сопряжено с рядом важных обстоятельств. Во-первых, в данном вопросе имеется много общего с основами теории конституции как основного закона государства и главного источника конституционного права, однако многие уже устоявшиеся суждения относительно понимания конституции суверенного государства оказываются малопригодными для изучения статуса основных законов субъектов Федерации. Во-вторых, конституции (уставы) субъектов Федерации являются весьма разнообразными и не всегда поддаются обобщениям и классификации, что затрудняет их комплексное научное исследование. Наконец, в-третьих, фактический и вслед за этим юридический статус конституций (уставов) субъектов Федерации с течением времени заметно меняется, в том числе и в период действия Конституции Российской Федерации с 12 декабря 1993 года. Указанная подвижность не может не оказывать влияния на теорию, законодательство и правоприменительную практику. Эти и ряд других обстоятельств служат теоретико-методологической базой для изучения юридических свойств конституций (уставов) субъектов Федерации.

Вопросы теории конституции как основного закона государства в современной научной литературе являются достаточно разработанными, однако это не дает оснований к снижению напряженности теоретико-практической полемики по некоторым вопросам дискуссионного характера.²¹⁴ Как справедливо отмечает О.Е. Кутафин, «среди федеральных источников конституционного права особое место занимает Конституция РФ. Ее роль как основного источника конституционного права определяется прежде всего тем, что в ней устанавливаются конституционно-правовые нормы, являющиеся основополагающими для всех других источников конституционного права, которые исходят из конституционных норм и обеспечивают их детализацию».²¹⁵ Несколько иная трактовка конституции как документа политико-правового содержания характерна для более ранних работ по советскому государственному праву²¹⁶, однако и в современной литературе многие ученые подчеркивают не только юридический, но и политический характер основного закона страны²¹⁷, что, на наш взгляд, совершенно верно; другой вопрос, какие приоритеты должны устанавливаться при анализе соотношения политического и юридического аспектов в статусе основного закона страны.

²¹⁴ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 18.

²¹⁵ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 34.

²¹⁶ Иванищева Н.П. Сущность, содержание и форма конституций социалистических государств // Некоторые философские проблемы государства и права. Саратов, 1979. Степанов И.М. Конституция и политика. М., 1984. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий / Под ред. Б.Н. Пономарева. М., 1982.

²¹⁷ Чиркин В.Е. Россия, Конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5. С. 7-8.

Применительно к проблеме конституции (устава) субъекта Федерации указанные выше элементы теории конституции суверенного государства могут применяться в том смысле, что основным закон субъекта федеративного государства является также актом юридическим и политическим, но политический аспект здесь выражен значительно слабее. В политическом смысле конституция (устав) субъекта Федерации выражает волю населения регионов о вхождении в состав единого многонационального государства, о формировании органов государственной власти и их компетенции в соответствии с федеральным законодательством, об учреждении целей правового регулирования и основ регионального законодательства в соответствии с федеральными конституционными принципами. В политическом смысле конституция (устав) субъекта Федерации является вторичным актом по отношению к основному закону суверенного государства, не претендуя на определение исторической судьбы той или иной народности или населения, а также на решение иных крупных вопросов политического, социального или экономического развития соответствующего региона.

В юридическом смысле, как Конституция Российской Федерации, так и конституции (уставы) субъектов Федерации характеризуются в качестве нормативных правовых актов, которые являются одним из видов источников права. Именно это обстоятельство является теоретико-методологической базой для изучения понятия и сущности конституции (устава) субъекта Федерации, поскольку формирование правовых понятий по существу не отличается от «общей и универсальной процедуры формирования» таковых «в других отраслях научного знания», причем суть этой процедуры состоит в «формализации знаний в области государственно-правовых явлений».²¹⁸

Еще дореволюционный русский юрист Г.Ф. Шершеневич писал, что «различные формы, в которых выражается право, носят издавна название источников права» и считается этот термин «малопригодным ввиду своей многозначности».²¹⁹ По наблюдению современного ученого Р.Х. Макуева, дискуссии о форме права за последние двести лет мало чем изменились.²²⁰ Более того, Г.А. Василевич предлагает «пересмотреть старую научную доктрину, которая признавала в качестве источника права только продукт деятельности государства» и предлагает «искать истоки права в природе человека, его разуме, нравственных принципах, идее справедливости».²²¹

Однако использование термина «источник» применительно к нормативным правовым актам является традицией юридической науки, применению данного понятия в этом контексте не препятствует многозначность анализируемого термина, в том числе и в системе конституционного права. В конституционно-правовой науке также отмечается, что понятие «источник права» имеет многозначное содержание: «источники права можно рассматривать в материальном, идеальном и формальном аспектах».²²² В связи с этим С.А. Авакьян верно полагает, что источник права – это *прежде всего* «нормативный акт, принятый народом путем голосования на референдуме (населением территории на референдуме или на собрании), компетентным органом государства или органом местного самоуправления и устанавливающий нормы права».²²³ Таким образом, конституции (уставы) субъектов Федерации как источники конституционного права характеризуют, во-первых, нормативность формы выражения права; во-вторых, принятие данных нормативных правовых актов населением, компетентным органом государственной власти или иным уполномоченным субъектом конституционных правоотношений.

²¹⁸ Панов Н.И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки // Правоведение. 2006. № 4. С. 18.

²¹⁹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. С. 368.

²²⁰ Макуев Р.Х. Теория государства и права. М., 2005. С. 389.

²²¹ Василевич Г.А. Конституционные аспекты субординации источников права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 2.

²²² Василевич Г.А., Кондратович Н.М., Приходько Л.А. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. Г.А.Василевича. Минск, 2006. С. 21.

²²³ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. колл. С.А.Авакьян. М., 2001. С. 269.

Однако эта позиция разделяется не всеми учеными. Например, авторы учебника конституционного права, справедливо признавая, что «вопрос о совокупности, системе и иерархии источников конституционного права современной России чрезвычайно актуальный и сложный, пока в научном плане недостаточно разработанный», в числе источников конституционного права России вообще не указывают конституции (уставы) субъектов Федерации, как и законы и иные нормативные акты государственных органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления. По их мнению, в число источников по убыванию их значения входят: 1) Конституция Российской Федерации; 2) федеральные конституционные законы и значительная часть федеральных законов; 3) договоры и соглашения; 4) декларации; 5) указы и распоряжения Президента РФ; 6) постановления Правительства РФ; 7) решения Конституционного Суда РФ; 8) конституционные обычаи; 9) регламенты палат Федерального Собрания, постановления Государственной Думы и постановления Совета Федерации²²⁴. С этой точкой зрения, на наш взгляд, согласиться нельзя. Исключение конституций (уставов) субъектов Федерации из числа источников конституционного права России приводит либо к отрицанию того, что эти нормативные правовые акты являются источниками права, либо к выводу о том, что эти акты якобы не регулируют конституционные правоотношения. Однако из дальнейшего изложения материала будет видно, что эти доводы опровергаются не только теорией, но и практикой развития современного конституционного строя России.

При анализе конституций (уставов) субъектов Федерации важно выявить общее, особенное и единичное в их содержании. Общенаучный термин «общее» позволяет выделять признаки, которые присущи всем источникам конституционного права, в том числе и конституциям (уставам) субъектов Федерации. Это не входит в задачу настоящего исследования, однако имеет значение для комплексного изучения заявленной проблематики. Понятие «особенного» характеризует специфические черты, которые присущи конституциям (уставам) субъектов Федерации в отличие от иных нормативных правовых актов как источников конституционного права. Здесь также прослеживается ряд направлений для сравнительного анализа, поскольку конституции (уставы) субъектов Федерации могут иметь некоторые общие черты с одними источниками конституционного права (Конституцией Российской Федерации, уставами муниципальных образований), но не иметь сходства с источниками других видов (указами Президента Российской Федерации, нормативными актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Федерации, актами глав муниципальных образований). Что же касается понятия «единичного», то указанный термин позволяет охарактеризовать особенности, присущие отдельным конституциям и уставам конкретных регионов России (Конституции Республики Бурятия, Устав (Основной Закон) Орловской области и т.п.). Данные особенности могут иметь не только закономерный и объективный, но и случайный характер.

В качестве первой особенности конституций (уставов) субъектов Федерации можно выделить специфический *предмет их правового регулирования*, то есть определенную группу общественных отношений, подлежащих юридическому нормативному воздействию. Чтобы охарактеризовать подобные объекты применительно к конституции государства, ученые-государствоведы используют такие формулировки, как «наиболее характерные черты, особенности, свойства и другие важнейшие характеристики»²²⁵, «единая, непрерывно действующая, общеобязательная система типовых масштабов поведения, обеспечивающая целенаправленное и гармоничное функционирование всего социального организма»²²⁶, «фундаментальность конституционно-правового регулирования, заключающего, как правило, статусные характеристики субъектов и принципиальные стороны институтов конституционного права»²²⁷. В конечном итоге, указанные точки зрения сводятся к пониманию предмета конституционного регулирования как наиболее общих, базовых общественных отношений, склады-

²²⁴ Габричидзе Б.Н., Ким-Кимэн А.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право. М., 2003. С. 45-50.

²²⁵ Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск, 2001. С. 129.

²²⁶ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 12.

²²⁷ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 117.

вающихся во всех жизнедеятельности государства и общества. Однако эта методология не может в полной мере удовлетворять задаче исследования статуса и юридических свойств основных законов субъектов федеративного государства.

Предметом конституционного (уставного) регулирования на уровне субъектов Федерации являются общественные отношения, складывающиеся в следующих сферах нормативно-правового воздействия: 1) статус субъекта Федерации в части, не урегулированной Конституцией Российской Федерации; 2) основы организации государственной власти в субъекте Федерации, включая формирование, компетенцию, порядок деятельности и прекращения полномочий законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов власти; 3) дополнительные (по сравнению с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством) гарантии прав и свобод человека и гражданина; 4) основы формирования и развития законодательства субъектов Федерации.

Второй важной особенностью конституций (уставов) субъектов Федерации является их *учредительный характер*. Это, в первую очередь, предполагает самостоятельность субъектов Федерации по решению некоторых важных вопросов организации и функционирования региональной власти без излишней опеки и чрезмерного вмешательства органов федерального центра. По мнению П.А. Астафичева, одна из важнейших функций конституции (устава) субъекта Федерации – установление и регулирование системы региональной государственной власти, основанной на нормах Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако при введении тех или иных императивных правил федеральный законодатель, по крайней мере, «не должен препятствовать учреждению субъектами Федерации той модели горизонтального разделения властей, которая имеется на федеральном уровне». Иное означало бы, по мнению П.А. Астафичева, использование метода «двойных стандартов» и было бы «глубоко несправедливым по существу».²²⁸ Присоединяясь к указанной точке зрения, вместе с тем, следует отметить, что, несмотря на различные ограничения учредительной власти конституций (уставов) субъектов Федерации, которые даже имеют тенденцию к определенному росту ввиду современной политики федерального центра²²⁹, учредительный характер конституций (уставов) субъектов Федерации остается их важнейшим признаком, вне которого эти нормативные правовые акты теряют свою юридическую природу и общественно-политический смысл. В связи с этим И.А. Конюхова правильно считает, что в России «важно обеспечить не единообразие, а единые принципы», отвечающие критериям федеративного государства. Законодательная база должна представлять собой гармоничную систему, где общее – предмет федерального законодателя, а частное – забота субъектов РФ²³⁰.

Третьей важной особенностью конституций (уставов) субъектов Федерации как особых источников конституционного права является то, что они служат *базой* формирования, развития и совершенствования *регионального законодательства*. Это проявляется, во-первых, в прямых указаниях конституций (уставов) субъектов Федерации на то, какие должны быть приняты региональные законы; во-вторых – в создании дополнительных гарантий развития и совершенствования регионального нормотворчества, а также обеспечения соответствия конституций (уставов) субъектов Федерации нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Являясь активным участником регионального законодательного процесса, конституции (уставы) субъектов Федерации призваны способствовать устранению пробелов в право-

²²⁸ Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 355.

²²⁹ Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995. С. 48.

²³⁰ Конюхова И.А. Оценка федерального регулирования избирательной системы в субъектах РФ с точки зрения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. 2005. № 2. С. 9.

вом регулировании общественных отношений, особенно в тех случаях, когда это сопряжено с расходными обязательствами субъектов России. При определении в конституциях (уставах) субъектов Федерации перспективных направлений развития регионального законодательства необходимо использовать ряд методических приемов, в том числе: избегать внедрения в текст этих документов «сугубо теоретических концепций и категорий»²³¹, не стремиться к излишнему расширению границ конституционного (уставного) регулирования²³², оставляя законодателю субъекта Федерации определенную свободу усмотрения, что позволяет более гибко реагировать на изменяющиеся социально-экономические условия.

Четвертой и завершающей специфической чертой конституций (уставов) субъектов Федерации, по сравнению с иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, является их *стабильность* и относительная устойчивость. Междисциплинарный подход к пониманию природы конституций (уставов) субъектов Федерации позволяет здесь провести параллели с федеральным уровнем (Конституция Российской Федерации – текущее законодательство) и с уровнем муниципальных образований (устав муниципального образования – нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования). Во всех указанных случаях основополагающие нормативные правовые акты несут бремя большей стабильности по сравнению с текущим нормативным правовым регулированием.

Зарубежный исследователь К. Осакве полагает, что «закон, который часто меняется, не достоин даже той бумаги, на которой он написан».²³³ Несмотря на кажущуюся категоричность подобного утверждения, понимание его как общего правила применительно к конституциям (уставам) субъектов Федерации выглядит вполне логичным и не нуждается, на наш взгляд, в каком-либо дополнительном обосновании. По существу, этот принцип нацелен на избежание недобросовестной законотворческой деятельности, требует разумной и продуманной правосозидающей политики, при которой издающие конституцию (устав) лица должны не только осознавать, но и нести публично-правовую ответственность перед государством и обществом.

Обеспечение стабильности конституций (уставов) субъектов Федерации напрямую сопрягается с вопросом о способе принятия данных документов, а также внесения в них изменений и дополнений. Из четырех наиболее известных теории конституционного права способов принятия основных законов страны (референдум, созыв специального учредительного собрания, парламентское голосование и октроирование монархом), практика современной России восприняла лишь два из них: референдум и парламентское голосование. При этом Конституция Российской Федерации прямо указывает на то, что принятие уставов субъектов Федерации (в отличие от конституций республик в составе Федерации) возможно лишь парламентским способом (статья 66). Статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает парламентский способ принятия конституций республик в составе Федерации в качестве общего правила, исключения из которого возможны самими конституциями субъектов Федерации.

Таким образом, конституции (уставы) субъектов Федерации как источники конституционного права России отличаются юридические свойства особого предмета правового регулирования, учредительного акта публично-правового характера, основы регионального законодательства и стабильности в юридической регламентации общественных отношений. Это позволяет их выделить в отдельный комплекс (группу, блок) в целях самостоятельного теоретического изучения с применением специфических методов и приемов научного исследования. Поскольку функции, осуществляемые конституциями (уставами) субъектов Федера-

²³¹ Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 20.

²³² Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. / Под ред. С.А.Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 9.

²³³ Осакве К. Типология современного российского права на фоне правовой карты мира // Государство и право. 2001. № 4. С. 14.

ции, являются во многом общими с некоторыми функциями Конституции Российской Федерации и уставов муниципальных образований, то они представляют собой самостоятельный элемент (подсистему) единой системы конституционного (уставного) регулирования. При этом специфические юридические свойства конституций (уставов) субъектов Федерации отражают конституционно-правовую природу республик, краев, областей, городов федерального значения и автономных образований как самостоятельных и ответственных государственных образований, находящихся в составе единой, неделимой и суверенной страны, придерживающейся принципа разумного сочетания централизованного и децентрализованного подходов к регулированию федеративных отношений. Конституции (уставы) субъектов Федерации представляют собой самостоятельный феномен государственно-правовой действительности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. / Под ред. С.А.Авакьяна. Т. 1. М., 2004.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997.
3. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006.
4. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.
5. Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995.
6. Василевич Г.А. Конституционные аспекты субординации источников права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.
7. Василевич Г.А., Кондратович Н.М., Приходько Л.А. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. Г.А.Василевича. Минск, 2006.
8. Габричидзе Б.Н., Ким-Кимэн А.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право. М., 2003.
9. Иванищева Н.П. Сущность, содержание и форма конституций социалистических государств // Некоторые философские проблемы государства и права. Саратов, 1979.
10. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. колл. С.А.Авакьян. М., 2001.
11. Конюхова И.А. Оценка федерального регулирования избирательной системы в субъектах РФ с точки зрения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. 2005. № 2.
12. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.
13. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
14. Макуев Р.Х. Теория государства и права. М., 2005.
15. Осаке К. Типология современного российского права на фоне правовой карты мира // Государство и право. 2001. № 4.
16. Панов Н.И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки // Правоведение. 2006. № 4.
17. Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.
18. Степанов И.М. Конституция и политика. М., 1984. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий / Под ред. Б.Н.Пономарева. М., 1982.
19. Чиркин В.Е. Россия, Конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5.
20. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск, 2001.
21. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910.

Зорина Яна Александровна

Кандидат юридических наук

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

YA.A. ZORINA

LEGAL PROPERTIES OF THE CONSTITUTIONS (CHARTERS) THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

In clause the problem of features of constitutions and charters of subjects of the Russian Federation as sources of a constitutional law is considered. The author proves, that constitutions (charters) of subjects of Federation as sources of a constitutional law of Russia distinguish legal properties of a special subject of legal regulation, the enactment of publicly-legal character, a basis of the regional legislation and stability in a legal regulation of public attitudes.

Keywords: the constitution, the charter, a source of the law, legal properties, a subject of legal regulation, constituent authority, stability of legal regulation.

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'jan S.A. Konstitucija kak simvol jepohi // Konstitucija kak simvol jepohi. V 2-h t. / Pod red. S.A.Avak'jana. T. 1. M., 2004.
2. Avak'jan S.A. Konstitucija Rossii: priroda, jevoljucija, sovremennost'. M., 1997.
3. Astafichev P.A. Narodnoe predstavitel'stvo v sovremennoj Rossii: problemy teorii i pravovogo regulirovani-ja. Diss... dokt. jurid. nauk. M., 2006.
4. Bogdanova N.A. Sistema nauki konstitucionnogo prava. M., 2001.
5. Boltenkova L.F. Rossijskaja Federacija i status ee sub#ektov // Rossijskaja gosudarstvennost': so-stojanie i perspektivy razvitija. M., 1995.
6. Vasilevich G.A. Konstitucionnye aspekty subordinacii istochnikov prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 2.
7. Vasilevich G.A., Kondratovich N.M., Prihod'ko L.A. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran / Pod obw. red. G.A.Vasilevicha. Minsk, 2006.
8. Gabrichidze B.N., Kim-Kimjen A.N., Chernjavskij A.G. Konstitucionnoe pravo. M., 2003.
9. Ivaniweva N.P. Suwnost', sodержanie i forma konstitucij socialisticheskikh gosudarstv // Neko-torye filosof-skie problemy gosudarstva i prava. Saratov, 1979.
10. Konstitucionnoe pravo. Jenciklopedicheskij slovar' / Otv. red. i ruk. avt. koll. S.A.Avak'jan. M., 2001.
11. Konjuhova I.A. Ocenka federal'nogo regulirovanija izbiratel'noj sistemy v sub#ektah RF s toch-ki zrenija konstitucionnogo razgranichenija predmetov vedenija i polnomochij // Institucional'nyj, pravovoj i jekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federacii. 2005. № 2.
12. Kutafin O.E. Istochniki konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii. M., 2002.
13. Luchin V.O. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii. M., 2002.
14. Makuev R.H. Teorija gosudarstva i prava. M., 2005.
15. Osakve K. Tipologija sovremennogo rossijskogo prava na fone pravovoj karty mira // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 4.
16. Panov N.I. Metodologicheskie aspekty formirovanija ponjatijnogo apparata juridicheskoy nauki // Pravovedenie. 2006. № 4.
17. Starilov Ju.N. Chto proishodit s institutom rossijskoj gosudarstvennoj sluzhby? // Zhurnal ros-sijskogo prava. 2004. № 9.
18. Stepanov I.M. Konstitucija i politika. M., 1984. Konstitucija SSSR: Politiko-pravovoj kom-mentarij / Pod red. B.N.Ponomareva. M., 1982.
19. Chirkin V.E. Rossija, Konstitucija, dostojnaja zhizn': analiz vzaimosvjazej // Gosudarstvo i pravo. 2006. № 5.
20. Chudakov M.F. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Minsk, 2001.
21. Shershenevich G.F. Obwaja teorija prava. M., 1910.

Zorina Yana Aleksandrovna

Candidate of legal Sciences

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

А.В. ХРАМЦОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются принципы законодательной деятельности в Российской Федерации через призму правотворчества субъектов России. В условиях федеративных отношений и благодаря конституционной реформе 1993 года субъекты Федерации впервые получили на равных основаниях возможность издавать законы. Однако эта деятельность не может осуществляться произвольно, требуется соблюдение ряда конституционных принципов и норм. В статье предлагается авторская классификация конституционных принципов законодательской деятельности в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционализм; федерализм; законодательный процесс; правотворчество субъектов Российской Федерации

Методология конституционно-правового регулирования общественных отношений в значительной мере опирается на выявление и последующую реализацию юридических принципов. Как справедливо подчеркивает Н.А. Богданова, «принципами в науке конституционного права являются идеи, имеющие фундаментальное или важное значение для развертывания конституционно-правового знания, в основу которых кладется та или иная мировоззренческая позиция, закономерность, выявленная практикой, или сформулированное умозрительно положение, являющееся плодом научной мысли».²³⁴ Отдельные принципы имеют объективный характер в силу природы конституционного права, другие привносятся в науку и юридическую практику посредством субъективной деятельности и подвергаются критическому осмыслению.²³⁵ Особенное значение юридические принципы имеют в государствах, близких к романо-германской правовой традиции: в отличие от англо-саксонской правовой семьи, где первичное значение имеет судебный прецедент, страны с романо-германской правовой системой в значительной мере опираются на научно-обоснованные принципы правового регулирования, которые восполняют пробелы в праве и связывают в единое целое соответствующий нормативно-правовой материал, а также последующую правоприменительную практику.

В современной российской науке, однако, воспринимается весьма неоднозначно закрепление юридических принципов непосредственно в законодательстве. Достаточно резко по этому поводу высказался Ю.Н. Старилов, полагая, что законодатель не должен обременять тексты нормативных правовых актов «сугубо теоретическими концепциями и категориями».²³⁶ Но полностью избежать этого не удастся ввиду органической связи конституционной теории и практики правового регулирования. В действительности, принципы встречаются не только в тексте Конституции Российской Федерации, но и в текущем законодательстве.

Наиболее общим принципом законодательской деятельности в субъектах Российской Федерации является принцип *конституционной законности*. Он означает, что законодательные (представительные) органы субъектов Федерации связаны конституционными предметами ведения и не вправе принимать нормативные правовые акты, которые вступали бы в противоречие с Конституцией Российской Федерации, а также с федеральными нормативными правовыми актами, принятыми по вопросам ведения Российской Федерации и местного ведения Федерации и ее субъектов.

²³⁴ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 166.

²³⁵ Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 71–77.

²³⁶ Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 20.

В первые годы после вступления в силу Конституции Российской Федерации самостоятельность субъектов Федерации по вопросам их ведения понималась значительно шире, чем это интерпретируется в настоящее время. В качестве примера достаточно сослаться на сравнительно раннее постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 года²³⁷, в котором было установлено, что переименование субъекта Федерации относится к его исключительному ведению (т.к. оно не указано в статьях 71, 72 Конституции Российской Федерации) и, следовательно, реализуется в порядке, предусмотренном законодательством субъекта Федерации. Что касается последующих действий Президента Российской Федерации по включению нового наименования субъекта Федерации в конституционный текст, Суд особо подчеркнул, что глава государства «не вправе отклонить и обязан промудреть» соответствующее региональное решение. Несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал оговорку относительно недопустимости переименования субъекта Федерации в указанном порядке, если это затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Федерации, Российской Федерации и других государств, либо меняет состав Федерации или статус субъекта Федерации, данная правовая позиция является весьма символическим олицетворением понимания конституционной законности в самом конце XX века.

В современный период российского конституционализма полномочия субъектов Федерации по изданию законов понимаются сравнительно уже. Так, применительно к вопросу о правовом регулировании местного самоуправления, И.И. Шувалов утверждает следующее: «Закон субъекта может регулировать отношения в сфере организации местного самоуправления только в том случае, если на него имеется отсылка в федеральном законе».²³⁸ Налицо ограничительное толкование законодательных полномочий субъектов Федерации, которое слабо согласуется с положениями статьи 73 Конституции Российской Федерации. Разумеется, конституционная законность в региональной нормотворческой деятельности предполагает ограниченные пределы законодательного регулирования, которые не подлежат, по выражению С.А. Авакьяна, «безбрежному расширению».²³⁹ Но в то же время, как верно указывает В.С. Мокрый, «выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, субсидиарности, самоорганизации граждан» еще «не вполне адекватно отражены в российском законодательстве».²⁴⁰ Это в полной мере распространяется на проблему обеспечения конституционной законности в деятельности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации.

Конституционная законность в функционировании региональной законодательной власти проявляется в том, что она «не только раскрывает и конкретизирует содержание конституционных прав», но и уточняет систему гарантий Конституции.²⁴¹ Для этого необходима тщательная экспертиза соответствия регионального законодательства правовым нормам основного закона страны, особенно на ранних стадиях законопроектных работ.²⁴² Применительно к условиям современной России это включает в себя, по крайней мере, два важных аспекта: во-первых, комплексный учет правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающих конституционные полномочия субъектов Федерации; во-

²³⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 года по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

²³⁸ Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 8.

²³⁹ Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. / Под ред. С.А.Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 9.

²⁴⁰ Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: Дис... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 228.

²⁴¹ Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1979. С. 135.

²⁴² Тиссо Ж.-М. Французский парламент и закон. «Закон принят голосованием парламента» // Теоретические и практические вопросы становления и развития публичной власти / Под общ. ред. В.И. Савина. Орел, 2001. С. 189.

вторых, выявление и реализацию воли федерального законодателя, выраженной в форме законодательной компетенции субъектов Федерации. При этом представительные органы субъектов Федерации должны критически оценивать некоторые регулятивные подходы федерального законодателя, и в случае возникновения споров обращаться с запросами в Конституционный Суд России.

В юридической литературе и правоприменительной практике сложилось мнение о том, что вопрос о соответствии закона субъекта Федерации Конституции Российской Федерации, так или иначе, взаимосвязан с проблематикой разграничения компетенции.²⁴³ Несмотря на ограниченность полномочий, региональный парламент играет важнейшую роль в политике,²⁴⁴ что выражается в его праве принимать законы как правовые акты высокой юридической силы. Однако конституционные принципы и нормы обладают безусловным верховенством по отношению к актам законодательства. В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации, наделенный правом официального толкования норм основного закона и полномочием по признанию законодательных норм противоречащими Конституции Российской Федерации, по существу, выполняет негативно-законодательную функцию,²⁴⁵ причем его воля связывает компетенцию как федеральных, так и региональных законодателей.

При исследовании этой проблемы важно подчеркнуть, что нормы Конституции Российской Федерации могут быть истолкованы весьма неоднозначным образом. Положения основного закона по-разному понимаются учеными, государственными органами и органами местного самоуправления. Как справедливо отмечает Т.М. Пряхина, «общий характер конституционных норм, их высокая абстрактность не всегда позволяют однозначно уяснить заложенный в них смысл».²⁴⁶ Поэтому унификация официального нормативного и казуального толкования норм основного закона в рамках компетенции судебного конституционного контроля является ключевым фактором в механизме обеспечения единой конституционной законности в государстве.²⁴⁷ Примечательно, что подобное понимание роли конституционной юстиции сложилось лишь в последние годы, в то время как «советская юридическая наука дружно критиковала западную конституционную юстицию за охрану интересов буржуазии и вторжение в прерогативы законодательных органов».²⁴⁸

Несколько иначе выглядит второй аспект обозначенной проблемы, связанный с гарантированием верховенства федеральных актов законодательства по отношению к законам субъектов Федерации. Нельзя согласиться с Н.А. Бобровой в том, что необходимо «безусловное признание верховенства федеральных законов над законами субъекта Федерации».²⁴⁹ Такой подход заслуживает критического осмысления, поскольку он не в полной мере учитывает нормативные положения статьи 76 Конституции Российской Федерации о верховенстве законов субъектов Федерации по предметам их исключительного ведения. Не менее острым становится вопрос о разграничении предметов совместного ведения Федерации и субъектов Федерации исключительно волей федерального законодателя без надлежащего ее согласования с органами субъектов Федерации. Принцип конституционной законности вовсе не означает, что федеральным государственным органам дозволено по своему усмотрению ограничивать законодательную компетенцию субъектов Федерации. Подобные тенденции приводят к излишней концентрации законодательной власти на федеральном уровне и, в определенной мере, нарушают механизм разделения властей в его «вертикальном» аспекте.

²⁴³ Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. М., 2003. С. 449.

²⁴⁴ Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2001. С. 185–186.

²⁴⁵ Лучин В.О., Доронина О.Н. Роль российской конституционной юстиции в обеспечении основных прав и свобод граждан // Права человека: пути их реализации. Саратов, 1999. Ч. 1. С. 47.

²⁴⁶ Пряхина Т.М. Современные проблемы актуализации конституционных норм // Конституционные чтения. Саратов, 2001. С. 25.

²⁴⁷ Невинский В.В. Нормоконтроль на перекрестке Российского судопроизводства // Конституционная юстиция в Российской Федерации. Екатеринбург, 2003. С. 43.

²⁴⁸ Безнасюк А.С., Рустанов Х.У. Судебная власть. М., 2002. С. 113.

²⁴⁹ Боброва Н.А. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации и парламентские процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 309.

К сожалению, принцип конституционной законности некоторыми авторами понимается в гипертрофированном виде, без учета иных значимых конституционных принципов и норм. Так, Е.Г. Пурахина настаивает на установлении ответственности «конкретных лиц, разрабатывающих законопроекты, за нарушение в них норм Конституции и федеральных законов».²⁵⁰ Эта точка зрения опровергается следующими обстоятельствами. Во-первых, автор явно не учитывает сложность оценки соответствия законопроектов правовым актам более высокой юридической силы, поскольку это комплексный исследовательский процесс, опирающийся на различную аргументацию и, зачастую, не позволяющий формулировать однозначные выводы. Во-вторых, здесь нарушается один из фундаментальных принципов ответственности за вину, т.к. применение санкции по отношению к разработчику, а не к самому законодателю, тождественно недопустимому в отечественной науке и практике объективному вменению.

Принцип конституционной законности предполагает единство, полноту и непротиворечивость системы нормативных правовых актов субъектов Федерации, их согласованность с федеральным законодательством, а также эффективность механизмов реализации этих нормативных правовых актов. Двойное толкование правовых норм законодательства субъектов Федерации ввиду их «неудовлетворительного технико-лингвистического закрепления»²⁵¹ значительным образом подрывает целостность конституционных основ правового регулирования общественных отношений.

Следующим конституционным принципом законотворческой деятельности субъектов федеративного государства в предложенной нами классификации является принцип *отражения в региональном законодательстве потребностей и интересов населения соответствующих территорий*. Для этого законодателю необходимо решить ряд задач, связанных с необходимостью: исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений; выявления и тщательного учета при формировании законов многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций; использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры; проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности; постановки в целесообразных и возможных случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения; определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и прежде всего с Конституцией Российской Федерации; совершенствования организационных форм, процедуры создания закона.

Всякая разумная человеческая деятельность – это удовлетворение определенной потребности, т.е. испытываемой необходимости в определенных условиях жизни, общественного развития. Социальные потребности обуславливают содержание общественной практики, ее глубинные мотивы, целенаправленность, служат источником общественной активности.²⁵² В демократическом обществе объективно необходимое определяет логический строй правотворческого процесса, смысловую структуру всех его функциональных параметров. Каждая правовая норма должна иметь свой логический фундамент, содержание которого детерминировано закономерностями общественного развития, его реальными потребностями. Право, неверно отражающее социальные потребности, базирующееся на ложных посылах,

²⁵⁰ Пурахина Е.Г. Законность и стабильность регионального законодательства // Юридическая мысль. 2002. № 1. С. 21.

²⁵¹ Новоселов В.И. Виды нарушений прав и свобод граждан // Права человека: пути их реализации. Саратов, 1999. Ч. 1. С. 129.

²⁵² Радаев В.В. Почему работают или не работают принимаемые законы // Реформы и право / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М., 2006. С. 24–37.

оценках, ничего общего не имеет с подлинной логикой общественных отношений, принципом справедливости.²⁵³

Если экстраполировать рассматриваемый аспект законотворческой проблемы на сегодняшнюю нашу действительность, то надо признать, что в сознании людей закон не всегда воспринимается как акт, адекватно отражающий их реальные потребности, интересы. Правотворческая деятельность зачастую осуществляется без достаточно глубокой, всесторонней научной проработки назревших общественных проблем, их последовательной концептуализации, социологической обоснованности. Не искоренена практика келейной выработки нормативно-правовых решений. Все это не способствует повышению регулятивного престижа законодательных нормативов, не культивирует в обществе правового создания, осложняет течение конституционно-правовых процессов.

На наш взгляд, необходимо стремиться к тому, чтобы каждый участник законодательного процесса являлся компетентным при законодательном решении того или иного вопроса, имел профессиональную точку зрения, аргументировал свою позицию и проводил ее в жизнь. Как подчеркивал Платон, законы должны не просто управлять, но и убеждать. Отражая определенные потребности, мотив побуждает, мобилизует, делает правовое поведение последовательным, ставит его на логическую основу. Применительно к законотворческому процессу о мотивации можно говорить как об особой логической стадии, детерминирующей истинностное содержание правовых нормативов. Воля законодателя как регулирующая сторона его сознания должна быть оптимально мотивированной. Задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным законодательным актам. Только научно обоснованный норматив может быть облечен в официальные правовые формы. Конституционно-правовой науке и практике следует более активно разрабатывать методические рекомендации, в которых содержались бы апробированные принципы, способы, приемы мотивации правовых нормативов. Стабильности правовых отношений способствовало бы конституционное признание того, что немотивированный закон не может быть введен в действие.

Законодательно необходимо также решить вопрос о более широком участии юристов (ученых и практиков) в законопроектной работе. По логике, каждому законодательному акту предшествуют соответствующие правоведческие разработки. Без таких разработок и специальной юридической (мотивационной) экспертизы (имеются ли объективные основания для принятия юридического акта, соответствует ли его содержание выявленным нормативно-правовым потребностям, конституционным принципам правового регулирования) не должен приниматься ни один закон. В целях оптимизации решения проблем мотивационной экспертизы законодательных актов целесообразно создание интегративной сети специальных служб такой экспертизы, профессионально компетентные заключения которой выступали бы в качестве своеобразной «мотивационной санкции» при разработке конкретных законодательных актов.

Законотворчество субъектов Российской Федерации неизбежно опирается на определенное мировоззрение, которое присуще носителям законодательной власти.²⁵⁴ Это мировоззрение не всегда адекватно базовым общественно-политическим ценностям, характерным для федерального законодателя. Е.С. Строев верно подчеркивает, что законы должны опираться на моральные устои русского народа, которые складывались веками.²⁵⁵ При этом республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа в современной России имеют не только общность ментальной культуры, но и определенные различия, которые реализуются в их законодательстве.

²⁵³ Бурковская В.А. Разделение властей в условиях развития федерализма в современной России: Автореф... канд. полит. наук. Орел, 2006. С. 10–11.

²⁵⁴ Саратовская школа конституционного права / Составитель В.Т.Кабышев. М., 2001. С. 18.

²⁵⁵ Гармонизация и усиление регионального законодательства и делового администрирования как условие регионального экономического развития. Орел, 2002. С. 32.

Данная проблема подробно исследована С.Н. Бабуриным. Автор, в частности, оправданно отмечает, что «целью федерализации всегда было стремление привязать «инородные области» нравственными узами к существующему государству». При этом «закрепленная Конституцией Российской Федерации 1993 г. новая российская национальная система территориальной организации попыталась придать неизменность старой структуре, прибавив к ней жесткость границ между субъектами Федерации. И хотя это не традиционная государственно-территориальная структура (в силу конституционного статуса федерации), но национально-государственная организация с различным статусом составляющих ее элементов все более трансформируется уже не в административную, а в государственно-территориальную структуру (федерацию), пусть некоторое время в ряде своих элементов еще и асимметричную»²⁵⁶.

В дополнение к этому следует заметить, что реализация потребностей и интересов населения соответствующих субъектов Российской Федерации может не только развивать задачи общенационального масштаба, но и входить в противоречие с ними. Последнее обстоятельство сопряжено с угрозой нарушения целостности российского государства и его единства как субъекта геополитических отношений. На это влияют такие факторы, как обострение социальной напряженности, война и военные конфликты, «исламский фактор», существование «тайных или полутайных обществ или организаций».²⁵⁷ По названной причине, с одной стороны, «объединение субъектов федеративного государства в составе единого государства предопределяет необходимость проведения единой федеральной политики в масштабах всей страны»,²⁵⁸ с другой – федерализму имманентно присуще свойство «сочетания взаимных интересов федерации и ее субъектов в целях достижения Российским государством единых целей и решения совместных задач».²⁵⁹

Кроме общих конституционных принципов законотворческой деятельности субъектов федеративного государства, можно выделить и ряд специальных принципов конституционно-правового содержания, которые обеспечивают понятийную определенность, модальную сбалансированность, а также ретрибутивную обеспеченность регионального законодательства.

Принцип понятийной определенности. Понятийный аппарат определяет общую логическую культуру действий законодателя. С понятия начинается логическое бытие любого правового норматива. Ни одна правовая норма как результат правового мышления не может быть сконструирована без конкретной системы понятий, которые придают правовой норме логический смысл, обуславливают ее логическое движение в практическом применении²⁶⁰. Само правовое мышление есть не что иное, как определенный понятийный процесс, порождающий те или иные представления, идеи, убеждения, воплощающиеся в нормативно-правовых суждениях. Специфика правового мышления в том, что, отражая социальную действительность, оно широко использует при этом не только значительный пласт обыденных, неправовых понятий, но и понятия, специально им конструируемые, которые, подчиняясь общелогическим принципам смыслового моделирования, определенным образом обособляют качественные стороны отражаемого объекта с позиций нормативно-правовых потребностей, что чрезвычайно важно для оптимизации правового регулирования.²⁶¹ Поэтому с древнейших времен такие требования предъявляются к данному виду понятий, главное из которых – требование смысловой однозначности. Правовая логика, преследующая сугубо прак-

²⁵⁶ Бабурин С.Н. Мир империй: Территория государства и мировой порядок. СПб., 2005. С. 109–110.

²⁵⁷ Зубова О.В. Терроризм и проблемы ограничения конституционных прав граждан в борьбе с ним. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

²⁵⁸ Гейн Е.А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов. Автореф... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 8.

²⁵⁹ Анненкова В.Г. Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: Автореф... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 9.

²⁶⁰ Глебов А.П. Правовая реформа и понятийный аппарат юридической науки // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1995. С. 191–203.

²⁶¹ Овчинников А.И. Правовое мышление: Автореф... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 21.

тические цели, не может оперировать понятиями недостаточно ясными, размытыми, что ведет к противоречиям в системе законодательства, произвольному применению правовых нормативов. В праксеологическом аспекте наиболее значимы следующие критерии дефинирования правовых понятий.

Правовые дефиниции должны адекватно отражать сущность определяемого явления. Это обуславливает функциональную ценность такого логического приема, как обобщение под нормативно-правовым углом зрения. Сложность заключается в том, что все признаки изучаемого явления охватить, как правило, невозможно, а вырабатываемое правовое определение должно быть адекватным, т.е. не расходиться с объективной действительностью, отражать ее максимально полно. Юриспруденция не может оперировать гипотетическими, ложными и, следовательно, неконструктивными определениями. К сожалению, правовые определения не отличаются в законодательстве научным совершенством. Имеются, в частности, определения логически непоследовательные, недостаточно полно или неверно отражающие сущность того или иного явления, «отсекающие» его существенные признаки (например, «частная собственность», «должностное лицо»).

Правовые дефиниции также должны базироваться на определенном консенсусе в сфере правовых отношений. Плюралистичность при определении понятий недопустима, это подорвало бы критерии законности формулирования и применения правовых нормативов. До тех пор, пока не достигнута известная договоренность о понимании дефинировании тех или иных понятий, не может быть и речи о продуктивном, полноценном законотворчестве. Это особенно важно на современном этапе развития современного российского законодательства, когда обретает свое подлинное содержание определенный круг правовых понятий, которые были искажены или забыты, а также образуются новые понятия.

Сказанное, однако, не означает, что все правовые понятия должны иметь законодательную дефиницию. Необходим дифференцированный подход к обозначенной проблеме. В частности, определенный круг правовых понятий, имеющих основополагающее значение для конструирования правовых нормативов, должен быть дефинирован в самой Конституции Российской Федерации, другая часть – на уровне иных законодательных актов, на уровне актов местных органов власти. Многие правовые понятия могут успешно функционировать на базе общепризнанных определений, содержащихся в квалифицированных научных комментариях, теоретических трудах юристов-ученых. Масса широко распространенных, общеупотребимых понятий не нуждается в правовых определениях. Особняком в законодательстве стоят оценочные понятия, которые, имея открытую логическую структуру, не могут быть однозначно дефинированы.²⁶² Их применение проблематично, т.к. оно тесно связано с прецедентным развитием права, конкретной правоприменительной ситуацией.

Законодательным дефинициям должны подвергаться в обязательном порядке все правовые понятия ключевого значения, т.е. понятия, с помощью которых постигаемся как общий целевой смысл конкретной законодательной деятельности, так и «оперативный» смысл ее логических составных. Диалектика такова, что общие правовые понятия должны быть достаточно абстрактными и, вместе с тем, весьма конкретными. Самыми общими выступают конституционные понятия общеродового значения («народный суверенитет», «право наций на самоопределение», «собственность», «свобода слова»), менее общими – межотраслевые понятия, за которыми следуют понятия отраслевые.

Правовые дефиниции должны быть дискурсивными, т.е. находиться в определенном логическом «сцеплении» с предшествующими общепризнанными дефинициями, основополагающими дефинициями законодательства, а также с определенными дефинитивными потенциями, что, отражая историческую и логическую преемственность правового мышления, конструктивно «вписывает» эти определения в соответствующий нормативный контекст конкретного правового поведения, способствует стабилизации и совершенствованию право-

²⁶² Волосатова Л.В. Оценочные понятия в нормативно-правовых актах // Вестник Московского университета МВД России. 2004. № 1. С. 97–99. Маминов А.Н. Оценочные понятия в законодательных формулировках // Актуальные проблемы юриспруденции. Тюмень, 2003. С. 49–52.

вых отношений. Все правовые понятия так или иначе взаимосвязаны. Одни понятия в процессе их правового дефинирования могут семантически сравниваться, другие – определенным образом пересекаться, третьи – соподчиняться. Каждое понятие, имея свои логические границы, находится в непрерывном логическом движении, что сопряжено с определенными смысловыми уточнениями, изменениями, известным образом корректирует действующую понятийную структуру. Задача заключается в том, чтобы в соответствии с поставленной целью найти такое правовое определение, которое последовательно отражало бы кардинальные, существенные признаки того или иного явления и, следовательно, гарантировало бы надежное пользование соответствующим определением в правоприменительном процессе.

Принцип модальной сбалансированности. Модальный феномен всякой социальной нормативности выражается, как правило, в модусах: «разрешено», «требуется», «запрещено». Правовой характер этот модальный триптих приобретает в общественных отношениях, одной из сторон которых выступает власть.²⁶³ Составляя единый логический комплекс, указанные модусы определяют содержание правовых отношений, формы и способы их функционирования. Его эффективность обусловлена, в свою очередь, тем, насколько сбалансированы, т.е. в каком логическом соотношении находятся составные правовой модальности, как они согласуются между собою. Соответствующее конституционным требованиям законодательство – не произвольный набор того или иного количества правовых нормативов. Каждый модус имеет конкретные логические предпосылки, базируется на определенной индукции. Любое, самое незначительное противоречие в законодательстве – это его функциональное противоречие, деформирующее и дестабилизирующее правоприменительный процесс.²⁶⁴ Поэтому такое большое значение всегда придается модусам как логическим конструктам правовой нормативности, их обоснованности и последовательности.

В частности, ни один правовой норматив видового (менее общего) значения не может функционировать без правового норматива родового (более общего) значения. В этом аспекте законотворческий процесс как таковой можно представить в виде единого процесса, обеспечивающего необходимую контекстуальную связь правовых нормативов на всех функциональных уровнях. Так, конституционные основы, обобщенно отражая причинно-следственные зависимости и закономерности общественного бытия, детерминируют модусную последовательность при выработке и сцеплении правовых нормативов, благодаря чему достигается определенная системная целостность модусных блоков и, следовательно, единое образное понимание и оптимально правильное применение их в различных сферах общественных отношений.

Особой сложностью отличается межотраслевое сбалансирование норм права, охватывающее, как правило, совокупность модальных проблем.²⁶⁵ Тематико-предметная конкретность отраслевого регулирования правовых отношений также не снимает проблему нормативной сбалансированности внутри той или иной отрасли, что связано с рядом факторов типологического и специального характера. В условиях перехода к рыночным отношениям актуализируется вопрос о вариантном отраслевом обновлении правовых норм общего (родового) значения и соответственно их вариантной модусной сбалансированности. Указанный «плюрализм», на наш взгляд, правомерен, если он базируется на основополагающих конституционных принципах нормативно-правового регулирования общественных отношений.

К сожалению, отработанной концепции модусного сбалансирования правовых нормативов, вырабатываемых и принимаемых законодателем, в нашем правоведении нет. Сами понятия «правовое разрешение», «правовое требование» («правовая обязанность»), «право-

²⁶³ Зуев А.Е. Фидуциарные правоотношения: международная практика и российское право (вопросы модальности в праве) // Правоведение. 2003. № 2. С. 156–169.

²⁶⁴ Каминский П. Множественность и противоречивость законодательства мешают делу // Социальная сплоченность и доступ к социальным правам. М., 2005. С. 83–92.

²⁶⁵ Чельшев М.Ю. Межотраслевое правовое регулирование как средство обеспечения публичных интересов в экономической сфере // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 136–140.

вой запрет» строго научно не дефинированы. Логические границы разрешаемого, требуемого и запрещаемого нередко открыты для произвольного усмотрения.

Общим конституционным требованием является и то, что всякая правовая норма видового значения конструируется на основе соответствующего правового норматива родового значения. Достойна осуждения практика, когда общественные отношения на их видовом уровне подвергаются правовому регулированию без предварительного урегулирования родового. Родовая всеобщность признаков явлений действительности предопределяет их видовые общности,²⁶⁶ что соответствующим образом типизирует указанные явления и, следовательно, нормативно-централизованное отношение к ним, формально выражаемое в виде конкретных правовых принципов. Законодательное закрепление таких принципов придает им юридическую силу, обуславливает содержание всей системы правовых нормативов, средства и способы их гарантирования.

Для того чтобы закон как акт государственной власти стал реальной основой правопорядка, необходимо конституционно установить, во-первых, круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на законодательном уровне, и, во-вторых, уточнить систему государственных органов, обладающих правом законотворчества. Как нормативно-правовой акт первенствующего значения, закон должен содержать в себе основополагающие регулятивные принципы, достаточно четко сформулированные в постатейной последовательности, чтобы не возникало каких-либо коллизий при их дальнейшем развитии в подзаконных нормативно-правовых актах и в правоприменительной деятельности.

Важный момент при сбалансировании общеродового и общевидового в правовом регулировании – согласование внутригосударственных правовых нормативов с нормами международного права.²⁶⁷ Без этого логическая цепочка внутригосударственного законодательства остается, в сущности, открытой, что предопределяет его содержательную неполноту, определенные системные погрешности и, следовательно, функциональную неполноценность.

Принцип приоритета норм международного права в цивилизованном обществе получил признание, имеет конституционное значение и практическое применение.²⁶⁸ В соответствии с этим принципом всякий нормативно-правовой акт «межгосударственного правотворчества» (договор, соглашение, конвенция), ратифицированный тем или иным государством, наряду с внутригосударственными нормативами становится в данном государстве обязательным для исполнения государственными органами, общественными организациями и гражданами. Иначе говоря, ратифицированный международный нормативно-правовой акт порождает не только межгосударственные, но и внутригосударственные правоотношения, что сказывается на общей структуре и нормативных качествах внутригосударственного законодательства, его функционирования.

Известна универсальная ценностная значимость для развития и совершенствования межгосударственных и внутригосударственных правоотношений таких нормативно-правовых актов, как американская Декларация независимости 1776 г., Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Пакты о правах человека (1966 г.) и др. Отражая общечеловеческие потребности и интересы, указанные акты выступают как общезначимая правовая модель социально-личностных отношений в сообществе населяющих планету народов, закрепляя основополагающие правовые понятия («народный суверенитет», «право народов на самоопределение», «демократия», «закон», «гражданин», «права человека»), принципы, нормативы, что способствует развитию основ демократической правовой государственности, общей гуманизации правовых отношений, оптимизации нравственного единения и конструктивного правового сотрудничества социальных общностей.

²⁶⁶ Красько И.Е. О соотношении некоторых родовых и видовых понятий // Актуальные проблемы юридической науки. Харьков, 1985. С. 70–72.

²⁶⁷ Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 139.

²⁶⁸ Боброва Н.А. Приоритет международного права над правом суверенного государства как проявления глобализации // Правовая система России в условиях глобализации. М., 2005. С. 28–29.

Именно общечеловеческие правовые ценности, без которых потенциальный общественный прогресс невозможен, создают предпосылки для определенного согласования внутригосударственного законодательства с нормами международного права, для установления универсальных правовых регуляторов общественного бытия.²⁶⁹ В Конституции Российской Федерации следовало бы особо закрепить принцип приоритетного регулятивного значения норм международного права, в соответствии с которым принятие и вступление в силу внутригосударственных законодательных актов должно обязательно увязываться с международно-правовыми документами.

Принцип ретрибутивной обеспеченности. Ретрибутивная обеспеченность (лат. *retributio* – воздаяние, возмещение; оплата) является функциональной спецификой права, условием его эффективного действия. В глубокой древности это обеспечение осуществлялось с помощью религиозных постулатов, нормативных обычаев, традиций, нравственная сила которых способна была корректировать человеческое поведение в соответствии с общественными потребностями, интересами. Дальнейшее развитие общественных отношений породило такой нормативно-правовой феномен, как юридические санкции, призванные выполнять функцию «силовой охраны» в отношении каждой правовой нормы, т.е. превентивно гарантировать определенный правопорядок, правовую безопасность общественно-личностного бытия.²⁷⁰ Если бы право было лишено санкций, все его императивы утратили бы ценностно-регулятивную значимость, поскольку их исполнение всецело зависело от произвольного усмотрения того, кому они адресованы, т.е. о какой-либо правоприменительной гарантированности действующего законодательства не могло быть и речи.

Образуя механизм юридической защиты на случай возникновения правонарушающей ситуации, санкции определяют содержание и реальную функциональную силу принципа неотвратимости юридических ретрибуций, непоследовательное проведение в жизнь или игнорирование которого разрушают нравственно-правовые основы общественного благополучия, повышают количество «законоослушников» и, в конце концов, могут привести к деградации или даже гибели самой государственности как таковой.

Наследием тоталитарного правления в нашей стране явилось то, что беззаконие стало чуть ли не нормой поведения. В количественном отношении законодательство стремительно растет, но многие законоположения практически не действуют. Появилось понятие бездействующего закона. В целом ряде случаев закон открыто саботируется. О правопорядочности, основанной на законности (в ее подлинном понимании), говорить пока еще рано. Юридические механизмы, способные воплотить в жизнь принцип ретрибутивной обеспеченности действующих норм права, надежно не отработаны.

Сказанное, однако, не означает, что проблема ретрибутивной обеспеченности норм права связана с одними лишь правоприменительными факторами. Совершенствование правоприменительной деятельности – актуальный, злободневный вопрос. Однако его решение прямо зависит от того, насколько совершенны сами законы. В частности, недостатком законодательства является то, что не все звенья его должным образом ретрибутированы, т.е. отсутствуют четкие, однозначные определения юридической ответственности за те или иные правонарушения. Зачастую ретрибутирование норм права осуществляется весьма абстрактно, непоследовательно, без необходимых модусных согласований. Особенно это касается сфер здравоохранения, народного образования, культуры.

Конституционно-правовой смысл законодательства предполагает, что судебное рассмотрение юридических споров распространяется на всех субъектов правовых отношений без какого-либо исключения. Всякие формы партийных ретрибуций в системе общественных отношений являются неконституционными. Особого внимания требует вопрос о нравствен-

²⁶⁹ Глухарева Л.Н. Общечеловеческие ценности как принципы прав человека // Право и права человека. М., 2003. С. 24–38.

²⁷⁰ Галузин А.Ф. О некоторых аспектах соотношения понятий «правовая безопасность», «юридическая безопасность», «юридико-правовых опасностях законов и принципе «правовой безопасности» // Актуальные проблемы правоправедения. Самара, 2005. С. 27–32.

ном осмыслении действующего законодательства. В частности, закон несправедливый, неверно отражающий нормативно-правовые потребности общественного бытия, не может служить основанием для установления юридической вины и соответствующих ретрибуций. Применительно к каждому конкретному деянию справедливость той или иной ретрибуций должна служить основополагающим их признаком. Нет смысла утверждать о юридическом верховенстве закона как главном критерии правового государства безотносительно к тому, обладает ли закон качеством социальной справедливости. Любой диктатор может опираться на формулу верховенства закона, уничтожая при этом всякий смысл подлинной законности. В правовом государстве верховенствует справедливый закон.

Идея справедливости лежит в основе демократической системы права, определяя культуру взаимоотношений государства и членов общества, меру правовой свободы или же ретрибуций. Социально несправедливое не должно иметь юридической силы. Необходимо конституировать такие понятия, как «антиконституционный закон», «неправомерные санкции». В качестве конституционного принципа следует признать, что акты общественного протеста, не нарушающие конституционный правопорядок, юридическим ретрибуциям не подлежат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. / Под ред. С.А.Авакьяна. Т. 1. М., 2004.
2. Анненкова В.Г. Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: Автореф... д-ра юрид. наук. М., 2006.
3. Бабурин С.Н. Мир империй: Территория государства и мировой порядок. СПб., 2005.
4. Безнасюк А.С., Рустанов Х.У. Судебная власть. М., 2002.
5. Боброва Н.А. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации и парламентские процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003.
6. Боброва Н.А. Приоритет международного права над правом суверенного государства как проявления глобализации // Правовая система России в условиях глобализации. М., 2005.
7. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.
8. Бурковская В.А. Разделение властей в условиях развития федерализма в современной России: Автореф... канд. полит. наук. Орел, 2006.
9. Волосатова Л.В. Оценочные понятия в нормативно-правовых актах // Вестник Московского университета МВД России. 2004. № 1.
10. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980.
11. Галузин А.Ф. О некоторых аспектах соотношения понятий «правовая безопасность», «юридическая безопасность», «юридико-правовых опасностях законов и принципе «правовой безопасности» // Актуальные проблемы правоведения. Самара, 2005.
12. Гармонизация и усиление регионального законодательства и делового администрирования как условие регионального экономического развития. Орел, 2002.
13. Гейн Е.А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов. Автореф... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006.
14. Глебов А.П. Правовая реформа и понятийный аппарат юридической науки // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1995.
15. Глухарева Л.Н. Общечеловеческие ценности как принципы прав человека // Право и права человека. М., 2003.
16. Зубова О.В. Терроризм и проблемы ограничения конституционных прав граждан в борьбе с ним. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2004.
17. Зуев А.Е. Фидуциарные правоотношения: международная практика и российское право (вопросы модальности в праве) // Правоведение. 2003. № 2.
18. Каминский П. Множественность и противоречивость законодательства мешают делу // Социальная сплоченность и доступ к социальным правам. М., 2005.
19. Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9.
20. Красько И.Е. О соотношении некоторых родовых и видовых понятий // Актуальные проблемы юридической науки. Харьков, 1985.

21. Лучин В.О., Доронина О.Н. Роль российской конституционной юстиции в обеспечении основных прав и свобод граждан // Права человека: пути их реализации. Саратов, 1999. Ч. 1.
22. Маминов А.Н. Оценочные понятия в законодательных формулировках // Актуальные проблемы юриспруденции. Тюмень, 2003.
23. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2003.
24. Невинский В.В. Нормоконтроль на перекрестке Российского судопроизводства // Конституционная юстиция в Российской Федерации. Екатеринбург, 2003.
25. Новоселов В.И. Виды нарушений прав и свобод граждан // Права человека: пути их реализации. Саратов, 1999. Ч. 1.
26. Овчинников А.И. Правовое мышление: Автореф... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2004.
27. Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. М., 2003.
28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 года по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 49.
29. Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1979.
30. Пряхина Т.М. Современные проблемы актуализации конституционных норм // Конституционные чтения. Саратов, 2001.
31. Пурахина Е.Г. Законность и стабильность регионального законодательства // Юридическая мысль. 2002. № 1.
32. Радаев В.В. Почему работают или не работают принимаемые законы // Реформы и право/ Под ред. Ю.А.Тихомирова. М., 2006.
33. Саратовская школа конституционного права / Составитель В.Т.Кабышев. М., 2001.
34. Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.
35. Тиссо Ж.-М. Французский парламент и закон. «Закон принят голосованием парламента» // Теоретические и практические вопросы становления и развития публичной власти / Под общ. ред. В.И. Савина. Орел, 2001.
36. Чельшев М.Ю. Межотраслевое правовое регулирование как средство обеспечения публичных интересов в экономической сфере // Журнал российского права. 2005. № 12.
37. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2001.
38. Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9.

Храмцов Антон Владимирович

Орловский областной Совет народных депутатов

Кандидат юридических наук

Консультант аппарата

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

A.V. KHRAMTSOV

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE LEGISLATIVE THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

In clause principles of legislative activity in the Russian Federation through a prism of acceptance of laws are investigated by subjects of Russia. At federal attitudes and owing to the constitutional reform of 1993 subjects of Federation for the first time have acquired is with equal reason right to publish laws. However this activity cannot be carried out any way, observance of some the constitutional principles and norms is required. In clause author's classification of the constitutional principles of legislative activity in subjects of the Russian Federation is offered.

Keywords: constitutionalism; federalism; legislative process; the edition of laws subjects of the Russian Federation

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'jan S.A. Konstitucija kak simvol jepohi // Konstitucija kak simvol jepohi. V 2-h t. / Pod red. S.A.Avak'jana. T. 1. M., 2004.
2. Annenkova V.G. Edinstvo Rossijskogo gosudarstva: problemy konstitucionnoj teorii i praktiki: Avtoref... d-ra jurid. nauk. M., 2006.
3. Baburin S.N. Mir imperij: Territorija gosudarstva i mirovoj porjadok. SPb., 2005.
4. Beznasjuk A.S., Rustanov H.U. Sudebnaja vlast'. M., 2002.
5. Bobrova N.A. Zakonodatel'naja dejatel'nost' sub#ektov Rossijskoj Federacii i parlamentskie procedury // Parlamentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt / Pod red. S.A. Avak'jana. M., 2003.
6. Bobrova N.A. Prioritet mezhdunarodnogo prava nad pravom suverennogo gosudarstva kak projavle-nija globalizacii // Pravovaja sistema Rossii v uslovijah globalizacii. M., 2005.
7. Bogdanova N.A. Sistema nauki konstitucionnogo prava. M., 2001.
8. Burkovskaja V.A. Razdelenie vlastej v uslovijah razvitija federalizma v sovremennoj Rossii: Avto-ref... kand. polit. nauk. Orel, 2006.
9. Volosatova L.V. Ocenochnye ponjatija v normativno-pravovyh aktah // Vestnik Moskovskogo univer-siteta MVD Rossii. 2004. № 1.
10. Gaverdovskij A.S. Implementacija norm mezhdunarodnogo prava. Kiev, 1980.
11. Galuzin A.F. O nekotoryh aspektah sootnoshenija ponjatij «pravovaja bezopasnost'», «juridicheskaja bezopasnost'», juridiko-pravovyh opasnostjah zakonov i principe «pravovoj bezopasnosti» // Aktual'nye problemy pravovedenija. Samara, 2005.
12. Garmonizacija i usilenie regional'nogo zakonodatel'stva i delovogo administrirovanija kak us-lovie regional'nogo jekonomicheskogo razvitija. Orel, 2002.
13. Gejn E.A. Problemy konstitucionno-pravovogo regulirovanija administrativno-territorial'nogo ustrojstva Rossijskoj Federacii i ee sub#ektov. Avtoref... kand. jurid. nauk. Tjumen', 2006.
14. Glebov A.P. Pravovaja reforma i ponjatijnyj apparat juridicheskoy nauka // Pravovaja nauka i re-forma juridicheskogo obrazovanija. Voronezh, 1995.
15. Gluhareva L.N. Obwechelovecheskie cennosti kak principy prav cheloveka // Pravo i prava che-loveka. M., 2003.
16. Zubova O.V. Terrorizm i problemy ogranichenija konstitucionnyh prav grazhdan v bor'be s nim. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 2004.
17. Zuev A.E. Fiduciarnye pravootnoshenija: mezhdunarodnaja praktika i rossijskoe pravo (voprosy modal'nosti v prave) // Pravovedenie. 2003. № 2.
18. Kaminskij P. Mnozhestvennost' i protivorechivost' zakonodatel'stva meshajut delu // Social'naja sploch-ennost' i dostup k social'nym pravam. M., 2005.
19. Kovachev D.A. Konstitucionnyj princip: ego ponjatie, real'nost' i fiktivnost' // Zhurnal rossij-skogo prava. 1997. № 9.
20. Kras'ko I.E. O sootnoshenii nekotoryh rodovyh i vidovyh ponjatij // Aktual'nye problemy juri-dicheskoy nauki. Har'kov, 1985.
21. Luchin V.O., Doronina O.N. Rol' rossijskoj konstitucionnoj justicii v obespechenii osnovnyh prav i svobod grazhdan // Prava cheloveka: puti ih realizacii. Saratov, 1999. Ch. 1.
22. Maminov A.N. Ocenochnye ponjatija v zakonodatel'nyh formulirovkah // Aktual'nye problemy jurispru-dencii. Tjumen', 2003.
23. Mokryj V.S. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii kak institut publichnoj vlasti i grazhdanskogo obwestva: Diss... kand. jurid. nauk. M., 2003.
24. Nevinskij V.V. Normokontrol' na perekrestke Rossijskogo sudoproizvodstva // Konstitucionnaja justicija v Rossijskoj Federacii. Ekaterinburg, 2003.
25. Novoselov V.I. Vidy narushenij prav i svobod grazhdan // Prava cheloveka: puti ih realizacii. Saratov, 1999. Ch. 1.
26. Ovchinnikov A.I. Pravovoe myshlenie: Avtoref... d-ra jurid. nauk. Krasnodar, 2004.
27. Parlamentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt / Pod red. S.A.Avak'jana. M., 2003.
28. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 28 nojabrja 1995 goda po delu o tolkovanii chasti 2 stat'i 137 Konstitucii Rossijskoj Federacii // SZ RF. 1995. № 49.
29. Problemy razvitija predstavitel'nyh organov vlasti socialisticheskogo gosudarstva / Pod red. S.S. Kravchu-ka. M., 1979.
30. Prjahina T.M. Sovremennye problemy aktualizacii konstitucionnyh norm // Konstitucionnye chtenija. Sara-tov, 2001.
31. Purahina E.G. Zakonnost' i stabil'nost' regional'nogo zakonodatel'stva // Juridicheskaja mysl'. 2002. № 1.
32. Radaev V.V. Pochemu rabotajut ili ne rabotajut prinimaemye zakony // Reformy i pravo/ Pod red. Ju.A.Tihomirova. M., 2006.
33. Saratovskaja shkola konstitucionnogo prava / Sostavitel' V.T.Kabyshev. M., 2001.

34. Starilov Ju.N. Chto proishodit s institutom rossijskoj gosudarstvennoj sluzhby? // Zhurnal ros-sijskogo prava. 2004. № 9.
35. Tisso Zh.-M. Francuzskij parlament i zakon. «Zakon prinjat golosovaniem parlamenta» // Teoreti-cheskie i prakticheskie voprosy stanovlenija i razvitija publichnoj vlasti / Pod obw. red. V.I. Savina. Orel, 2001.
36. Chelyshev M.Ju. Mezhotraslevoe pravovoe regulirovanie kak sredstvo obespechenija publichnyh in-teresov v jekonomicheskoy sfere // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 12.
37. Chirkin V.E. Gosudarstvennoe upravlenie. M., 2001.
38. Shuvalov I.I. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii v svjazi s reformoj federativnyh otnoshenij i mestnogo samoupravlenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 9.

Khramtsov Anton Vladimirovich

The Oryol regional Council of people's deputies

Candidate of legal Sciences

Consultant

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

Н.Н. ВОЛЧКОВА

ИНСТИТУТ ИНТЕРПЕЛЛЯЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается институт интерpellации как важный элемент контрольных полномочий парламентов в федеративном государстве. Автор полагает, что учреждение института интерpellации следует начинать с уровней публичной власти, наиболее приближенных к населению, в том числе – в субъектах Российской Федерации. И лишь после апробации этого института в регионах и на местном уровне возможно внесение поправок в федеральные акты, регламентирующие механизм взаимодействия палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, агентств и служб.

Ключевые слова: парламентаризм, народное представительство, контрольные полномочия парламента, интерpellация.

Термин «интерpellация» характерен больше для конституционного права зарубежных стран, чем для конституционного законодательства и правоприменительной практики России.²⁷¹ В нормативных правовых актах и судебных решениях современной России указанный термин практически не используется. Однако неупотребление термина «интерpellация» в данных источниках само по себе не означает фактического отказа от использования *института* интерpellации в юридической жизни и правовой практике. Контрольный институт может иметь различные названия при неизменности конституционно-правового содержания соответствующей деятельности органов народного представительства. Именно такие тенденции наблюдаются в России, причем – как показывает изучение фактических обстоятельств – не только современной, но и дореволюционной России.²⁷²

В переводе с латинского языка термин «интерpellация» («*interpellatio*») означает «прерывание речи». Смысл интерpellации состоит в публично-правовом требовании парламента, обращенного к высшему исполнительному органу или его члену, дать объяснения по вопросам общей политики или конкретным действиям.²⁷³ С точки зрения конституционной процедуры интерpellация предполагает не только депутатские прения, но также голосование и политическую оценку правительства парламентом.²⁷⁴ Иными словами, если Государственная Дума в той или иной форме заявляет требования в адрес Правительства Российской Федерации, равно как если законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации требует объяснений со стороны высшего исполнительного органа субъекта Федерации или его членов – имеют место *элементы* конституционного института интерpellации.

Однако в полной мере говорить о наличии института интерpellации можно лишь в том случае, если имеется развернутое правовое регулирование парламентских процедур, соответствующие публично-правовые права и обязанности парламента и правительства, их

²⁷¹ Доманьска А. Интерpellации, депутатские вопросы, а также вопросы, связанные с текущими делами // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2003. С. 193.

²⁷² Право интерpellации закреплялось за Государственной думой дореволюционного периода в отношении «к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему сенату, и только по поводу таких, последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений, действий, которых представляются незакономерными» - см.: Грибовский В.М. Государственное устройство и управления Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса: типография «Техник», 1912. С. 43.

²⁷³ Розеггер А. Право интерpellаций в парламентах. Сравнительно-юридическое и политическое исследование / (Перев. с нем.) П.Б.Кленце. СПб., 1911. С. 23.

²⁷⁴ Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: РУДН, 2002. С. 39.

взаимная корреспонденция в правоотношениях.²⁷⁵ Интерпелляция не должна обязательно завершаться выражением недоверия или другими формами парламентского воздействия на исполнительную власть. Чаще всего достаточно самого факта выражения парламентского несогласия с политикой высшего исполнительного органа, что в большинстве случаев влечет за собой корректировочные действия чиновников и политических должностных лиц. При этом важен сам факт наличия парламентских требований в адрес правительства, что неизбежно воспринимается как результат отношений субординации, подчиненности, подконтрольности и ответственности исполнительной власти перед законодательной властью²⁷⁶.

Право парламента на интерпелляцию принципиально отвергалось советской доктриной народного представительства ввиду «буржуазной природы» данного права и особенностей механизма «социалистической власти». Власть при социализме первоначально принадлежала рабочему населению страны, что выражалось в полномочиях советов депутатов трудящихся, выстроенных на основе иерархического принципа «демократического централизма». Несмотря на дальнейшее признание общенародности государства и принадлежности публичной власти всем гражданам, конструкция верховенства советов в государственном праве сохранялась вплоть до конституционных реформ 1988 – 1993 гг. При подобных обстоятельствах признание права народного представительства на интерпелляцию означало бы отрицание таких конституционных основ представительной демократии при социализме, как единство системы органов государственной власти, их право на непосредственное руководство всеми отраслями народного хозяйства.

Народные депутаты при социализме позиционировались как полномочные представители народа.²⁷⁷ Они были обязаны руководствоваться общегосударственными интересами и учитывать запросы населения избирательных округов.²⁷⁸ Полномочия депутатов осуществлялись без отрыва от основной деятельности, при этом депутатам предоставлялось право запроса, право на безотлагательный прием должностными лицами. Депутаты несли публично-правовую обязанность отчитываться перед избирателями и выдвинувшими коллективами, а в случае утраты доверия подлежали досрочному отзыву. Институт интерпелляции в систему правового регулирования статуса советских органов народного представительства и народных депутатов «не вписывался» по причине его чуждости советскому строю.

Вместе с тем, в советском государственном праве активно разрабатывалась проблематика депутатских запросов.²⁷⁹ Депутатский запрос не является тождественным институту интерпелляции, но у них много общего. Многие ученые если не отождествляют указанные конституционно-правовые институты, то указывают их в качестве однопорядковых и близких по содержанию. Можно встретить точку зрения о том, что запрос – родовое понятие, а интерпелляция – видовое; интерпелляция представляет собой особую форму запроса, при котором используется ряд формализованных парламентских процедур (обсуждение, голосование, вотум недоверия).

Местным представительным органам при социализме приписывались весьма широкие конституционные полномочия, которые включали в себя «руководство, координацию и контроль» во всех сферах жизнедеятельности государства, общества и личности²⁸⁰. Нетрудно заметить, что «руководство, координация и контроль» – более широкие понятия, чем «интерпелляция» и «запрос». В условиях официальной концепции полновластия советов народ-

²⁷⁵ Набоков В.Д. Право интерпелляции // Труды юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1911. С. 347.

²⁷⁶ Нгуен В.Т. Контрольные полномочия вьетнамского парламента // Журнал российского права. 2000. № 9.

²⁷⁷ Старовойтов Н.Г. Народный депутат: правовой статус и проблемы его осуществления // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 4.

²⁷⁸ Краснов М.А. Депутат в системе народного представительства // Конституционный строй России. М.: ИГиП РАН, 1992. С. 148.

²⁷⁹ Кудинов Н.А. Запрос депутатов местных Советов и его формы // Советское государство и право. 1957. № 9. С. 114 – 117.

²⁸⁰ Колюшин Е.И. Местные органы народного представительства социалистических стран. М.: Юридическая литература, 1984. С. 83.

ных депутатов конституционная концепция парламентской интерpellации выглядела излишней по причине ее ограниченности, частного характера, признания самостоятельности исполнительной власти и ограниченности компетенции парламента.

Конституционные реформы 1988 – 1993 гг., казалось бы, должны были способствовать возрождению института парламентской интерpellации, его внедрению в конституционную практику наряду с доктринами разделения властей, свободного мандата, деятельности депутатов на профессиональной постоянной основе²⁸¹ и т.д. Однако этого в конституционной практике России в силу ряда причин не произошло. Реформы 1988 – 1989 гг. были сосредоточены в основном на учреждении Съезда народных депутатов СССР, обеспечении регулярности работы Верховного Совета СССР, перераспределении полномочий в его пользу, введении состязательных выборов, гарантировании несовместимости депутатского мандата с замещением должностей в органах исполнительной власти, освобождении депутатского корпуса от опеки государственной демократии. До референдума от 17 марта 1991 года о сохранении СССР и учреждении поста российского президента имелись определенные условия для введения института парламентской интерpellации, однако они использованы не были.

После распада СССР и образования самостоятельного российского государства, в стране обострились не столько центробежные тенденции, сколько проблемы разграничения полномочий и фактической публичной власти между вертикально интегрированными советами народных депутатов с одной стороны и исполнительной вертикалью власти – с другой. Вплоть до принятия Президентом Российской Федерации указов о поэтапной конституционной реформе 1993 года в стране наблюдалась эскалация противостояния между представительными и исполнительными органами на всех уровнях публичной власти – федеральном, региональном и муниципальном. Каждая из сторон стремилась к укреплению своего фактического влияния на социально-экономические процессы в стране.²⁸²

Конфликт интересов законодательной и исполнительной власти не смог удержаться в границах мирного соперничества по опыту большинства стран конституционной демократии и перерос в открытый конфликт, завершившийся роспуском парламента и принятием принципиально новой по содержанию Конституции Российской Федерации 1993 года. Начиная с этого момента фактические позиции парламентских институтов заметно уступили место влиянию «вертикали» исполнительной власти. В общественное сознание целенаправленно внедрялась идея преимущественно «законодательной» компетенции народного представительства, которая может дополняться рядом других конституционных полномочий и функций, однако полностью исключает какое-либо вмешательство в конституционную компетенцию исполнительной ветви власти. Именно это обстоятельство, на наш взгляд, воспрепятствовало теоретической разработке и последующему внедрению в законодательство института парламентской интерpellации (который однозначно ставит исполнительную власть в *зависимое положение* от воли депутатского корпуса и тем самым стимулирует высший исполнительный орган к взаимодействию и сотрудничеству с парламентом).

Введению в России института интерpellации препятствует также ряд правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Так, рассматривая дело о проверке конституционности Устава (Основного Закона Алтайского края), Суд установил, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Поскольку согласно Конституции Российской Федерации законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, закреплять в Уставе

²⁸¹ Шаблинский И.Г. Конституционные реформы в России и принцип разделения властей. Автореф... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 3, 14–16.

²⁸² Бельский К.С. Рецензия на монографию Хасбулатова Р.И. Бюрократическое государство. М.: Мегapolis, 1991. – 256 с. // Государство и право. 1993. № 2. С. 145–148.

нормы, ставящие исполнительную власть в «*подчиненное* по отношению к представительному органу *положение*».²⁸³

При проверке конституционности Устава – Основного Закона Читинской области Суд уточнил и развил данную правовую позицию путем указания на то, что *возможность* законодательного (представительного) органа *влиять* на исполнительную власть не противоречит основам конституционного строя. Однако важно, как эта возможность выражается в нормативных правовых актах. При одних обстоятельствах влияние парламента на исполнительную власть противоречит Конституции Российской Федерации, при других – ей соответствует. В частности, если полномочие законодательного (представительного) органа субъекта Федерации «фактически лишает» исполнительный орган субъекта Федерации «возможности действовать в качестве самостоятельного исполнительного органа государственной власти в условиях разделения властей», это противоречит Конституции Российской Федерации.²⁸⁴

Примечательно, что подобные правовые позиции вызывали возражения не только в юридической науке, но и среди самих судей Конституционного Суда Российской Федерации (являющихся, в том числе, представителями науки конституционного права). Так, Н.В. Витрук в своем особом мнении по делу о проверке конституционности Устава (Основного Закона Алтайского края) правомерно подчеркнул, что «принцип разделения властей означает не только самостоятельность каждой из ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в пределах своих полномочий, но и их взаимодействие и сотрудничество». Модели «организации государственной власти на основе принципа разделения властей разнообразны. Различия возможны в полномочиях органов законодательной и исполнительной властей, формах их взаимодействия между собой, что обусловлено формой правления (их модели весьма разнообразны), федеративной формой государственного устройства». С учетом сказанного Конституционный Суд Российской Федерации «может подстергать опасность опережения им федерального законодателя, известного ограничения его возможностей, забегания вперед в развитии и сочетании принципов унификации и разнообразия (индивидуализации) в организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, что может иметь отрицательные последствия для установления подлинного федерализма».²⁸⁵ Институт интерpellации органически взаимосвязан с проблемами зависимого или подчиненного положения исполнительной власти, возможностями законодательного органа влиять на исполнительные органы и ограничивать их самостоятельность. Любую интерpellацию всегда можно рассматривать как противоправную интервенцию в самостоятельность исполнительной власти и усматривать в ней угрозу конституционного баланса властных полномочий законодательных, исполнительных или судебных органов. Однако такой подход к толкованию конституционного принципа разделения властей представляется чрезмерно узким и, следовательно, не соответствующим смыслу Конституции Российской Федерации. В обоснование данного суждения можно привести следующие доводы.

Во-первых, если законодатель признает право народного представительства на контроль исполнительной власти, такой контроль не может быть декоративно-символическим. Конечно, речь не идет о подмене полномочий исполнительных органов компетенцией депутатского корпуса. Однако контрольные полномочия представительного органа должны быть ощутимыми и, во всяком случае, стимулировать исполнительную власть к определенной субординации, учету мнения депутатского корпуса под угрозой вотума недоверия или дру-

²⁸³ Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

²⁸⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

²⁸⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

гих неблагоприятных юридических последствий конституционно-правового характера. В противном случае интерpellация лишается какого-либо конституционно-правового смысла.

В связи с этим нельзя согласиться с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, что «если полномочие законодательного (представительного) органа субъекта Федерации фактически лишает исполнительный орган субъекта Федерации возможности действовать в качестве самостоятельного исполнительного органа государственной власти в условиях разделения властей, это противоречит Конституции Российской Федерации». Если законодательный орган имеет полномочие в отношении исполнительного органа – это уже само по себе лишает исполнительный орган самостоятельности в объеме данного парламентского полномочия²⁸⁶. Если данный критерий Конституционного Суда Российской Федерации будет положен в основу законодательной и правоприменительной практики в субъектах Федерации, он полностью заблокирует возможность использования не только парламентского института интерpellации, но и всех других форм контрольной деятельности народного представительства.

Во-вторых, право парламента на интерpellацию уравнивается рядом других важных конституционных полномочий исполнительной и судебной ветвей власти. Должностное лицо, к которому обращена интерpellация, имеет возможность дать пояснения парламенту по существу своей деятельности. В силу того, что исполнительная власть имеет публичную природу, нет необходимости скрывать от избирателей или их представителей в лице депутатского корпуса информацию о деятельности исполнительной власти²⁸⁷. В условиях конституционного государства совершенно нормально, когда подобная информация раскрывается²⁸⁸ и доводится до сведения депутатского корпуса. Кроме того, если должностное лицо не согласно с результатами процедур интерpellации, оно вправе обжаловать действия или бездействие органа народного представительства в судебном порядке. Аналогичные полномочия, связанные с доступом к правосудию, признаются за депутатским корпусом.

В-третьих, содержание принципа разделения властей предполагает, а не опровергает необходимость интерpellации и других форм депутатского контроля над деятельностью исполнительной ветви власти. Если каждая из ветвей публичной власти имеет совершенно самостоятельную компетенцию, реализует ее обособленно, автономно и вообще не взаимодействует с другими ветвями власти, такое состояние государственного аппарата нельзя квалифицировать в качестве допустимого с конституционно-правовой точки зрения. Именно взаимодействие, взаимное влияние, контроль и ответственность ветвей власти обеспечивают динамичность системы «сдержек и противовесов», исключают чрезмерное сосредоточение фактической публичной власти в рамках компетенции какого-либо одного органа или должностного лица²⁸⁹.

Институт интерpellации на федеральном уровне в настоящее время не предусмотрен. Однако можно отметить позитивную тенденцию движения к этому институту, его поступательного «проникновения» в конституционно-правовое регулирование общественных отношений. Важным шагом к учреждению права Федерального Собрания на интерpellацию явилось политическое заявление главы государства, выраженное им в ежегодном послании парламенту страны от 5 ноября 2008 года. Президент Российской Федерации, в числе прочего, заявил о необходимости «расширить конституционные права Федерального Собрания, отнести к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Прави-

²⁸⁶ Колбая Г.Н. Конституционное положение о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти неизбежно // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 139.

²⁸⁷ Устинович Е.С. Массовое информирование в информационной деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 16.

²⁸⁸ Котиков Д.А. Функция публичного информирования федерального органа исполнительной власти: системные связи и правовые основания // Информационное общество и социальное государство. М.: ИГиП РАН, 2011. С. 117.

²⁸⁹ Козырев А.А. Принцип разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. М.: РАСН, 2001. С. 45.

тельство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом».²⁹⁰

Вслед за этим был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, предусмотревший, во-первых, дополнение части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации новым пунктом «в», наделяющим Государственную Думу полномочием по заслушиванию ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; во-вторых, новую редакцию пункта «а» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации о полномочиях Правительства Российской Федерации следующего содержания: «а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой».²⁹¹

При всех достоинствах указанной инициативы и ее положительной направленности на демократизацию российского общества, нельзя не отметить, что она является далеко не тождественной институту парламентской интерpellации. Право на ограниченный контроль деятельности Правительства Российской Федерации предоставлено лишь Государственной Думе, что исключает контрольные полномочия Совета Федерации. Объектом контроля является деятельность Правительства Российской Федерации в целом, а не функционирование каждого из федеральных министерств, агентств и служб. Парламентские полномочия ограничены годовым периодом, что исключает инициативу отчета в промежутках между отчетными периодами. Парламент не имеет возможности потребовать конкретного ответа на конкретно поставленные им вопросы: мнение Государственной Думы учитывается по усмотрению Правительства Российской Федерации при подготовке очередного парламентского отчета и не может корректироваться после того, как отчет перед Государственной Думой уже состоялся.

Но вместе с тем, негативная оценка деятельности Правительства Российской Федерации по-прежнему находится в прямой логической связи с институтом выражения ему недоверия Государственной Думой по смыслу статьи 117 Конституции Российской Федерации. На наш взгляд, здесь не имеет решающего значения факт наличия ряда дискреционных полномочий главы государства (первичный вотум недоверия Правительству Российской Федерации не влечет конституционно-правовых последствий; при повторном в течение шести месяцев выражении недоверия Президент Российской Федерации обязан либо отправить в отставку Правительство Российской Федерации, либо распустить Государственную Думу). Важно, что нормы статьи 117 Конституции Российской Федерации в значительно большей мере, чем вышеприведенные инициативы Президента Российской Федерации от 5 ноября 2008 года, способствуют развитию в России демократического института парламентской интерpellации. Более того, редакция статьи 117 Конституции Российской Федерации, начиная с декабря 1993 года, позволяла парламенту страны без внесения поправок в Конституцию Российской Федерации принять федеральный закон об интерpellации или включить нормы об интерpellации в другие законодательные акты. Однако Федеральное Собрание в силу ряда причин воздержалось от подобных инициатив. В результате институт интерpellации на федеральном уровне пока не применяется.

В том же послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года Президент Российской Федерации заявил: «Представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости – и отстранять от должности руководителей муниципалитетов. Вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы – давно назрел. Наделение пред-

²⁹⁰ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

²⁹¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

ставительных органов местного самоуправления столь серьезными полномочиями предполагает, в свою очередь, и повышение требований и к качеству их собственной работы. Нужно, чтобы они избирались при самом активном участии как политических, так и неполитических объединений местных жителей – правозащитных, добровольческих, благотворительных и просветительских. И напомним, что право не только политических партий, но и общественных организаций выдвигать избирательные списки на муниципальных выборах – предусмотрено законом. Однако большинство партий и общественных организаций в муниципальных советах представлены пока слабо. Это положение закона должно стать действенным»²⁹².

Вслед за данным политическим заявлением главы государства законодатель также внес ряд поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые в основном сводились к учреждению института удаления главы муниципального образования в отставку без «привязки» к механизму интерpellации муниципального органа народного представительства²⁹³.

Таким образом, в современной России наблюдается «вертикальная асимметричность» подходов к правовому регулированию контрольных полномочий народного представительства, выражающаяся в их расширении по мере движения от федерального центра к муниципальным образованиям. На федеральном уровне Правительство Российской Федерации может быть распущено только по основаниям, указанным в статьях 111 и 117 Конституции Российской Федерации; отрешение Президента Российской Федерации от должности возможно только вследствие совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления. В муниципальных образованиях главы муниципалитетов могут быть удалены в отставку по решению органа народного представительства по весьма широкому перечню юридических оснований.

Данное обстоятельство дает основания утверждать, что учреждение института интерpellации следует начинать с уровней публичной власти, наиболее приближенных к населению, в том числе – в субъектах Российской Федерации. И лишь после апробации этого института в регионах и на местном уровне возможно внесение поправок в федеральные акты, регламентирующие механизм взаимодействия палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, агентств и служб.

Институт интерpellации в субъектах Российской Федерации может быть введен как федеральным законом, так и конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. Однако приведенная выше практика Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности уставов ряда субъектов Российской Федерации показывает, что введение интерpellации региональными актами учредительного характера повышает риски признания соответствующих норм противоречащими Конституции Российской Федерации. Поэтому более перспективным представляется внесение поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На основании изложенного предлагаем внести следующие изменения и дополнения в указанный Федеральный закон:

Дополнить статьей 16.1 следующего содержания:

«Статья 16.1. Право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на интерpellацию

1. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации имеет право на интерpellацию в отношении высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации специальной компетенции и их руководителей.

²⁹² Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

²⁹³ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 7 мая 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

2. Интерпелляция представляет собой публично-правовое требование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о даче официального объяснения должностного лица исполнительной власти на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Решение об интерпелляции считается принятым, если за него проголосовало более двух третей от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Официальное объяснение должностного лица исполнительной власти дается на следующем заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, но не ранее одного месяца с момента принятия решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации об интерпелляции.

3. Интерпелляция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может затрагивать вопросы общей политики или конкретные действия (бездействие) органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации общей или специальной компетенции.

4. Официальное объяснение должностного лица исполнительной власти на интерпелляцию заслушивается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации и должно предполагать проведение депутатских прений, голосование и политическую оценку деятельности органа исполнительной власти законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 7 мая 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.
- Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
4. Бельский К.С. Рецензия на монографию Хасбулатова Р.И. Бюрократическое государство. М.: Мегалполис, 1991. – 256 с. // Государство и право. 1993. № 2.
5. Грибовский В.М. Государственное устройство и управления Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса: типография «Техник», 1912.
6. Доманьска А. Интерпелляции, депутатские вопросы, а также вопросы, связанные с текущими делами // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2003.
7. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: РУДН, 2002.
8. Козырев А.А. Принцип разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. М.: РАСН, 2001.
9. Колбая Г.Н. Конституционное положение о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти незыблемо // Журнал российского права. 1999. № 5/6.
10. Колюшин Е.И. Местные органы народного представительства социалистических стран. М.: Юридическая литература, 1984.
11. Котиков Д.А. Функция публичного информирования федерального органа исполнительной власти: системные связи и правовые основания // Информационное общество и социальное государство. М.: ИГиП РАН, 2011.
12. Краснов М.А. Депутат в системе народного представительства // Конституционный строй России. М.: ИГиП РАН, 1992.
13. Кудинов Н.А. Запрос депутатов местных Советов и его формы // Советское государство и право. 1957. № 9.
14. Набоков В.Д. Право интерпелляции // Труды юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1911.
15. Нгуен В.Т. Контрольные полномочия вьетнамского парламента // Журнал российского права. 2000. № 9.

16. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

17. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

18. Розеггер А. Право интерпелляций в парламентах. Сравнительно-юридическое и политическое исследование / Перев. с нем. П.Б.Кленце. СПб., 1911.

19. Старовойтов Н.Г. Народный депутат: правовой статус и проблемы его осуществления // Советское государство и право. 1980. № 2.

20. Устинович Е.С. Массовое информирование в информационной деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ // Административное право и процесс. 2010. № 2.

21. Шаблинский И.Г. Конституционные реформы в России и принцип разделения властей. Автореф... докт. юрид. наук. М., 1997.

Волчкова Наталья Николаевна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Аспирантка юридического института

по кафедре конституционного и муниципального права

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: gpip@ostu.ru

N.N. VOLCHKOVA

THE INSTITUTION OF INTERPELLATION IN THE LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

In clause the institute of an interpellation as the important element of control powers of parliaments in a federative state is considered. The author believes, that the establishment of institute of an interpellation should be begun with the levels of public authority most approached to the population, including - in subjects of the Russian Federation. And only after approbation of this institute in regions and at a local level probably entering of amendments into the federal certificates regulating the mechanism of interaction of chambers of Federal Assembly, the Government of the Russian Federation, the federal ministries, agencies and services.

Keywords: *parliamentarism, national representation, control powers of parliament, an interpellation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Закон Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrja 2008 g. № 7-FKZ «O kontrol'nyh polnomochijah Gosudarstvennoj Dumy v otnoshenii Pravitel'stva Rossijskoj Fe-deracii» // SZ RF. 2009. № 1. St. 2.

2. Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob obwih principah organiza-cii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» ot 7 maja 2009 g. // SZ RF. 2009. № 19. St. 2280.

3. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 1 fevralja 1996 g. № 3-P «Po delu o proverke konsti-tucionnosti rjada polozhenij Ustava - Osnovnogo Zakona Chitinskoj oblasti» // SZ RF. 1996. № 7. St. 700.

Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF ot 18 janvarja 1996 g. № 2-P «Po delu o proverke konstitu-cionnosti rjada polozhenij Ustava (Osnovnogo Zakona) Altajskogo kraja» // SZ RF. 1996. № 4. St. 409.

4. Bel'skij K.S. Recenzija na monografiju Hasbulatova R.I. Bjurokraticheskoe gosudarstvo. M.: Mega-polis, 1991. – 256 s. // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 2.

5. Gribovskij V.M. Gosudarstvennoe ustrojstvo i upravlenija Rossijskoj Imperii (iz lekcij po rus-skomu gosudarstvennomu i administrativnomu pravu). Odessa: tipografija «Tehnik», 1912.

6. Doman'ska A. Interpelljacii, deputatskie voprosy, a takzhe voprosy, svjazannye s tekuwimi dela-mi // Parla-mentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt / Pod red. S.A.Avak'jana. M.: MGU, 2003.

7. Zelencov A.B. Kontrol' za dejatel'nost'ju ispolnitel'noj vlasti v zarubezhnyh stranah. M.: RUDN, 2002.

8. Kozyrev A.A. Princip razdelenija i vzaimodejstviya vlastej v sub#ektah Rossijskoj Federacii. M.: RASN, 2001.

9. Kolbaja G.N. Konstitucionnoe polozhenie o samostojatel'nosti organov zakonodatel'noj, ispolni-tel'noj i sudebnoj vlasti nezyblemo // Zhurnal rossijskogo prava. 1999. № 5/6.

10. Koljushin E.I. Mestnye organy narodnogo predstavitel'stva socialisticheskikh stran. M.: Juridicheskaja literatura, 1984.
11. Kotikov D.A. Funkcija publichnogo informirovanija federal'nogo organa ispolnitel'noj vlasti: sistemnye svyazi i pravovye osnovanija // Informacionnoe obwestvo i social'noe gosudarstvo. M.: IGI P RAN, 2011.
12. Krasnov M.A. Deputat v sisteme narodnogo predstavitel'stva // Konstitucionnyj stroj Rossii. M.: IGI P RAN, 1992.
13. Kudinov N.A. Zapros deputatov mestnyh Sovetov i ego formy // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1957. № 9.
14. Nabokov V.D. Pravo interpelljacii // Trudy juridicheskogo obwestva pri Imperatorskom Sankt-Peterburgskom universitete. SPb.: Tip. t-va «Obwestv. pol'za», 1911.
15. Nguen V.T. Kontrol'nye polnomochija v'etnamskogo parlamenta // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. № 9.
16. Osoboe mnenie sud'i Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii N.V.Vitruka po delu o pro-verke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Ustava (Osnovnogo Zakona) Altajskogo kraja // SZ RF. 1996. № 4. St. 409.
17. Poslanie Prezidenta RF D.A. Medvedeva Federal'nomu Sobraniju RF ot 5 nojabrja 2008 g. // Ros-sijskaja gazeta. 2008. 6 nojabrja.
18. Rozegger A. Pravo interpelljacij v parlamentah. Sravnitel'no-juridicheskoe i politicheskoe is-sledovanie / Per-ev. s nem. P.B.Klence. SPb., 1911.
19. Starovojtov N.G. Narodnyj deputat: pravovoj status i problemy ego osuwestvlenija // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1980. № 2.
20. Ustinovich E.S. Massovoe informirovanie v informacionnoj dejatel'nosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti RF // Administrativnoe pravo i process. 2010. № 2.
21. Shablinskij I.G. Konstitucionnye reformy v Rossii i princip razdelenija vlastej. Avtoref... dokt. jurid. nauk. M., 1997.

Volchkova Natalya Nikolayevna

State University ESPC

Post graduate student of Institute of law

at the Department of constitutional and municipal law

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: gpip@ostu.ru

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ

УДК 349.6

Н.И. КОСТЕНКО

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых проблем разграничения предметов ведения, полномочий, функций и компетенции при осуществлении экологического контроля в природопользовании. Автор убежден, что экологический контроль должен осуществляться на том уровне публичной власти, на котором это возможно наиболее эффективным образом. Федеральные органы власти должны осуществлять государственной экологический контроль только в той части, в которой это не целесообразно осуществлять на уровне субъектов Российской Федерации. При этом необходимо учитывать территориальные, природно-климатические, демографические, социально-экономические и иные особенности субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: разграничение полномочия, экологический контроль, природопользование

На современном этапе развития мировое сообщество столкнулось с множеством глобальных экологических проблем, требующих координационных усилий государств планет. Обеспечение экологической устойчивости в современном мире «является важной задачей и на уровне страны национальные стратегии должны предусматривать инвестиции в повышение качества природопользования и проведение требуемых структурных преобразований для повышения экологической устойчивости».²⁹⁴ В целях реализации требуемых преобразований был принят документ, «Повестка дня на XXI век», который представляет собой программу устойчивого социального, экономического, экологического развития. Согласно данному документу, продуктивная экономика и эффективная экологическая политика должны, сбалансировано сочетаться – это способ борьбы с бедностью и разрушением окружающей среды.²⁹⁵

В Российской Федерации реализация конституционных прав человека на благоприятную окружающую среду, на получение экологической информации, на участие в принятии экологически значимых решений, на доступ к правосудию являются важнейшей государственной функцией в современных условиях, и требует высокого уровня экологического правосознания нашего общества. В условиях реально проявляющей себя глобальной экологической катастрофы государство должно максимально использовать все правовые механизмы для защиты населения от негативного влияния окружающей среды, природных и техногенных катаклизмов и определить направление государственной политики в области экологии.

Признавая свою приверженность принципам устойчивого развития в качестве стратегической цели государственной экологической политики установления и сохранения природных систем поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения, демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны, в Российской Федерации, была принята Экологическая доктрина Российской Федерации.²⁹⁶ Основными

²⁹⁴ Доклад Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» от 21 марта 2005 года // <http://www.un.org/russian/largerfreedom/report.html>.

²⁹⁵ Самуэльсон Пол А., Нордхаус Вильям Д. Экономика: Пер. с англ. М.: БИНОМ, 1997.

²⁹⁶ Концепция экологической доктрины Российской Федерации // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2001. № 6. С.101-108.

направлениями государственной политики в области экологии являются: обеспечение устойчивого природопользования; снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережений; сохранение и восстановление природной среды.

В России обостряется проблема несоответствия экологического законодательства федеральным законам и подзаконным актам смежных отраслей права, а также проблема декларативности многих положений законодательства по охране окружающей среды и защите экологических прав граждан. Экологическое и природноресурсное право являются самой объемной, сложной и противоречивой отраслью российского законодательства, требующей, с одной стороны, высокой правовой подготовки должностных лиц и граждан, с другой – создания массовых судебных прецедентов с целью определения правовых путей решений экологических конфликтов между населением, природопользователями и государством.

Одним из таких правовых путей является соблюдение экологических принципов²⁹⁷, выработанных в соответствии с Экологической доктриной²⁹⁸: устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы; приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ресурсов; справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним; предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий; отказ от хозяйственных или иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды; природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды; открытость экологической информации; участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

По мнению С.Н. Бобылева, в области охраны среды «конкурентный рынок» действует неэффективно, поскольку не совпадают общественные и частные издержки, действует монополизм, занижены или отсутствуют цены на многие природные ресурсы и услуги, что препятствует оптимальному рыночному функционированию. В вопросе «открытости экономики», в России главным конкурентным товаром являются природные ресурсы, и их усиленная эксплуатация приводит к их деградации и исчерпанию, поскольку при заниженных ценах ресурсы используются и потребляются в завышенных количествах». ²⁹⁹ В связи с отмеченными обстоятельствами экономическая теория требует активного вмешательства для коррекции рыночных сбоев в природной сфере, установления специальных налогов, а не «минимализации государственного вмешательства».

Принцип стратегии устойчивого развития³⁰⁰ означает сбалансированный паритет экономических и экологических интересов³⁰¹ общества, и достижение этой цели потребует решения следующих задач: обеспечение нормативно-правового регулирования выполнения государством функций по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, включая развитие института государственной собственности на природные ресурсы; осуществление обоснованного разграничения полномочий в области управления природополь-

²⁹⁷ Экологические принципы – в экономическую стратегию России // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2000. № 5. С. 120-121.

²⁹⁸ Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации // Зеленый мир. Экология: проблемы и перспективы. 2003. № 13-14. С. 10.

²⁹⁹ Бобылев С.Н. Экология и экономика: взгляд в будущее // Зеленый мир. Экология: проблемы и программы. 2003. № 7-8. С. 20.

³⁰⁰ Основные положения стратегии устойчивого развития России // Охрана и использование природных ресурсов в России. 2002. № 9-10. С. 47.

³⁰¹ Россинская М.В. Содержание категории «эколого-экономическая безопасность» // Экономика и производство. 2000. № 1. С. 50-51.

зованием и охраной окружающей среды между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; рационализация структуры государственного управления в данной сфере; реформирование системы учета и экономической оценки природных ресурсов, а также системы платежей за природные ресурсы с учетом переноса центра тяжести в налогообложении на ресурсные платежи; совершенствование финансово-экономических механизмов воспроизводства природных ресурсов, системы лимитирования и лицензирования природопользования; обеспечение развития новых методов и технологий изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, а также увеличение доли использования вторичных ресурсов, повышение степени утилизации отходов; развитие рынка работ и услуг в сфере природопользования.³⁰²

Эколого-экономическое регулирование рыночных отношений преследует две цели: ограничение неэффективной конкуренции путем вывода из конкурентной среды неэкологичных продуктов, технологий и оборудования и развитие собственно рыночных механизмов в природопользовании, которые достигаются посредством применения следующих экономических инструментов устойчивого развития: формирование экологически ориентированных национальных счетов; создание инновационных механизмов природоохранной деятельности; создание рынков экологичной продукции, технологий и оборудования; учет экологического фактора при приватизации; учет факторов приемлемого экологического риска при принятии хозяйственных решений; экологизация структурной перестройки экономики.

Эколого-экономическому регулированию подлежат федеральные целевые программы, затрагивающие проблемы охраны окружающей среды, природопользования, экологической безопасности, экологического образования, прежде всего, Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» и Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 года №51-ФЗ³⁰³. В дальнейшем также необходимо разработать план действий по реализации эколого-экономического регулирования, предусматривающее целевое финансирование работ по всем основным направлениям экологической политики и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.

Таким образом, следует совершенствовать нормотворческий процесс на национальном и международном уровне путем привлечения для разработки экологических законов компетентных специалистов теоретического и практического профиля: юристов, экологов, экономистов, политиков, социальных работников в целях принятия разносторонне проработанного, социально направленного и перспективного акта с эффективным и поэтапным механизмом реализации.

Контроль в области охраны окружающей, среды – это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства, нормативов и нормативных документов, а также обеспечения соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований в области охраны окружающей среды. Государственный экологический контроль – это проверка уполномоченным государственным органом исполнительной власти текущей деятельности организаций и физических лиц на предмет соблюдения и выполнения ими требований, установленных законодательством в целях охраны окружающей среды, составляющих ее компонентов от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия.

Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации в настоящее время характеризуется следующими чертами: отсутствие законода-

³⁰² Основные положения стратегии устойчивого развития России // Охрана и использование природных ресурсов в России. 2002. № 9-10. С. 47.

³⁰³ Президиум Государственного Совета Российской Федерации. Рабочая группа по вопросу оздоровления экологической обстановки в Российской Федерации. Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации // Зеленый мир. Экология: проблемы и перспективы. 2003. № 13-14. С. 12.

тельного закрепления предметной сферы государственного экологического контроля преимущественно подзаконный уровень правового регулирования; незавершенность разграничения полномочий между федеральными и региональными уровнями власти в сфере государственного экологического контроля; множественность абсолютных и относительных пробелов на уровне федерального законодательства, и, как следствие, значительная роль законодательства субъектов Российской Федерации; наличие коллизий, как на уровне федерального законодательства, так и на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

Механизм правового регулирования государственного экологического контроля включает: правовые нормы, регулирующие поведение участников общественных отношений в сфере государственного экологического контроля с целью упорядочения таких отношений; правовые отношения, возникающие из реализации этих норм; акты принудительного применения указанных норм, в случае, их неисполнения; реальное поведение субъектов правоотношений. Каждый из этих элементов имеет свою специфику общественных отношений в сфере государственного экологического контроля.

Принципы государственного экологического контроля позволяют сочетать разумную периодичность и оперативность проведения мероприятий по государственному экологическому контролю. С одной стороны, периодичность проведения мероприятий по государственному экологическому контролю должна определяться с учетом соблюдения прав и законных интересов организаций и физических лиц, в отношении которых контроль проводится. С другой стороны, оперативность этих мероприятий должна обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду (сочетание частных и публичных интересов).

Права и обязанности подконтрольных участников правоотношений в сфере государственного экологического контроля должны четко корреспондировать правам и обязанностям контролирующих субъектов. Следует особо отметить, что для органов государственного экологического контроля, их должностных лиц осуществление контроля - это не только право, но и обязанность. Неисполнение или недолжное исполнение этой обязанности, повлекшее неблагоприятные последствия для подконтрольных субъектов и/или окружающей среды, должно являться основанием для возникновения правовых последствий.

Принцип концентрации и взаимосвязанности полномочий предполагает наделение полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля только одного специально уполномоченного на то федерального государственного органа. В структуре органов государственного экологического управления недопустим имеющийся в настоящее время разрыв некоторых единых по своей сути функций, формально не являющихся частью государственного экологического контроля, но тесно с ним связанных (государственная экологическая экспертиза федерального уровня, государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, государственный кадастр, учет отходов, паспортизация опасных отходов, регистрация опасных производственных объектов и ведение их реестра, выдача разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух, утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение).

Официальные данные позволяют утверждать, что социально- экологическая ситуация в России продолжает ухудшаться поскольку растут удельные выбросы и сбросы в окружающую среду, стареют основные производственные фонды, что приводит к росту числа техногенных аварий. Крайне недостаточными темпами происходит обновление или строительство новых объектов природоохранного назначения. Увеличивается степень и площади антропогенного воздействия на биосферу вообще и на окружающую среду в пределах населенных пунктов, в частности. Разрушением природных экосистем и негативной трансформацией рекреационных территорий сокращаются биоразнообразия.

При этом отсутствуют экономические основы для реализации эффективной экологической политики, поскольку пробелы в правовом регулировании налогообложения, недоста-

точность объема выделения средств из бюджета на природоохранные цели не стимулируют развитие экопредпринимательства и внедрение новых технологий.

В условиях противоречия, недоработок действующего федерального и регионального законодательства, регулирующего правоотношения в данной сфере, разрушения системы государственного экологического контроля, недостаточной прозрачности процесса формирования и расходования финансовых средств, выделяемых на охрану окружающей среды, централизации функций государственного экологического контроля при полном отсутствии ответственности государственных органов за состояние окружающей среды и фактического отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий по реализации целенаправленной экологической политики, одной из эффективных мер может стать организация действенного, экономически подкрепленного, поддержанного населением экологического контроля.

Европа давно поняла важность лозунга о соблюдении триединого приоритета «Человек, общество, природа» и Всемирная торговая организация вывела вопрос безопасности продукции на первый план. В Европейской комиссии действует директива «О комплексном контроле предотвращения загрязнений». При этом не допускается перемещение отходов из одной среды в другую, учитывается уровень загрязнения окружающей среды, снижение энергоемкости и материалоемкости при основном показателе – наилучшей модели организации производства. Природопользование и охрана окружающей среды стали одной из новых сфер взаимодействия между Европейским Союзом и Россией.

В соответствии с Соглашением о Партнерстве и Сотрудничестве, стороны обязаны форсировать сотрудничество в области защиты окружающей среды и здоровья людей, для чего требуется гармонизация законодательной базы РФ со стандартами Европейского Сообщества. При этом Россия в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» в скором времени обязалась перейти на европейские стандарты.

Так, постановление Госстандарта России от 30 января 2004 года № 4 «О национальных стандартах Российской Федерации» признает национальными стандартами государственные и межгосударственные стандарты, а также устанавливает, что до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям защиты жизни и здоровья граждан, имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений.

Однако административные методы управления природоохранной деятельностью сами по себе не обеспечат экологической безопасности. Экономический же механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды пока слабо стимулирует природоохранную деятельность предприятий, природные ресурсы имеют слишком незначительную стоимость и экология все еще затратна.

Как было отмечено на заседании Совета Безопасности Российской Федерации, главная задача нынешнего этапа развития России – «создать действенную систему экологической безопасности в стране». Для ее решения необходимо: совершенствовать контроль и надзор в природоохранной сфере, четко разграничить полномочия экологической экспертизы и экологического контроля, исключить дублирование, упорядочить функции федеральных структур, а также завершить процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами в сфере экологии, изменить правовую базу природоохранной деятельности, которая далека от идеала и не стимулирует переход на экологически чистые технологии.

Необходимость создания эффективной системы государственного экологического контроля обозначалась и ранее. Например, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 гг.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-Р, в создании такой системы были определены два направления: совершенствование законодательства и оптимизация системы органов государственного экологического контроля. И в том, и в другом направлениях в указанный период велась определенная работа: в законодательство с це-

лью его совершенствования вносились постоянные изменения и дополнения, система и структура органов государственного экологического контроля реформировалась не один раз. Однако это не привело к решению поставленных задач.

При разграничении полномочий в сфере государственного экологического контроля между уровнями федеральным и субъектов Российской Федерации необходимо исходить из того, что такой контроль должен осуществляться на том уровне публичной власти, на котором делать это возможно наиболее эффективно, основываясь на том, что федеральные органы власти должны осуществлять государственной экологический контроль только в той части, в которой это не целесообразно делать на уровне субъектов Российской Федерации, учитывать территориальные, природно-климатические, демографические, социально-экономические и иные особенности субъектов Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бобылев С.Н. Экология и экономика: взгляд в будущее // Зеленый мир. Экология: проблемы и программы. 2003. № 7-8.
2. Доклад Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» от 21 марта 2005 года // <http://www.un.org/russian/largerfreedom/report.html>.
3. Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации // Зеленый мир. Экология: проблемы и перспективы. 2003. № 13-14.
4. Концепция экологической доктрины Российской Федерации // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2001. № 6.
5. Основные положения стратегии устойчивого развития России // Охрана и использование природных ресурсов в России. 2002. № 9-10.
6. Президиум Государственного Совета Российской Федерации. Рабочая группа по вопросу оздоровления экологической обстановки в Российской Федерации. Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации // Зеленый мир. Экология: проблемы и перспективы. 2003. № 13-14.
7. Россинская М.В. Содержание категории «эколого-экономическая безопасность» // Экономика и производство. 2000. № 1.
8. Самуэльсон Пол А., Нордхаус Вильям Д. Экономика: Пер. с англ. М.: БИНОМ, 1997.
9. Экологические принципы – в экономическую стратегию России // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2000. № 5.

Костенко Наталья Ивановна

Администрация г. Орла

Кандидат юридических наук

Главный специалист правового управления

Тел.: (4862) 43-37-35

E-mail: kostenko-00@inbox.ru

N.I. KOSTENKO

THE DELINEATION OF POWERS ON IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL CONTROL IN THE USE OF NATURAL RESOURCES

Clause is devoted to research of problems of differentiation of powers at realization of the ecological control over wildlife management. The author is convinced, that the ecological control should be carried out at that level of public authority on which it probably is the most effective. Federal authorities should carry out state the ecological control only in that part in which it not expediently carry out at a level of subjects of the Russian Federation. Thus it is necessary to consider territorial, climatic, demographic, social and economic and other features of subjects of the Russian Federation.

Keywords: *differentiation of power, the ecological control, wildlife management*

BIBLIOGRAPHY

1. Bobylev S.N. Jekologija i jekonomika: vzgljad v buduwee // Zelenyj mir. Jekologija: problemy i programmy. 2003. № 7-8.
2. Doklad General'nogo Sekretarja OON Kofi Annana «Pri bol'shej svobode: k razvitiju, bezo-pasnosti i pravam čeloveka dlja vseh» ot 21 marta 2005 goda // <http://www.un.org/russian/largerfreedom/report.html>.
3. Doklad ob ozdorovlenii jekologičeskoj obstanovki v Rossijskoj Federacii // Zelenyj mir. Jekologija: problemy i perspektivy. 2003. № 13-14.
4. koncepcija jekologičeskoj doktriny Rossijskoj Federacii // Ispol'zovanie i ohrana prirod-nyh resursov v Rossii. 2001. № 6.
5. Osnovnye položhenija strategii ustojčivogo razvitija Rossii // Ohrana i ispol'zovanie prirod-nyh resursov v Rossii. 2002. № 9-10.
6. Prezidium Gosudarstvennogo Soveta Rossijskoj Federacii. Rabochaja gruppа po voprosu ozdo-rovlenija jekologičeskoj obstanovki v Rossijskoj Federacii. Doklad ob ozdorovlenii jekologičeskoj obstanovki v Rossijskoj Federacii // Zelenyj mir. Jekologija: problemy i perspektivy. 2003. № 13-14.
7. Rossinskaja M.V. Soderzhanie kategorii «jekologo-jekonomičeskaja bezopasnost'» // Jekonomika i proizvodstvo. 2000. № 1.
8. Samujel'son Pol A., Nordhaus Vil'jam D. Jekonomika: Per. s angl. M.: BINOM, 1997.
9. Jekologičeskie principy – v jekonomičeskuju strategiju Rossii // Ispol'zovanie i ohrana pri-rodnyh resursov v Rossii. 2000. № 5.

Kostenko Natalya Ivanovna

The administration of the city. Orel

Candidate of legal Sciences

Chief specialist of the legal Department

Tel.: (4862) 43-37-35

E-mail: kostenko-00@inbox.ru

Н.В. ГОНЧАРОВА

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАЩИТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В статье рассматривается проблема участия органов местного самоуправления в осуществлении социально-экономических прав и свобод человека и гражданина. По мнению автора, реализация органами местного самоуправления социально-экономических прав и свобод человека и гражданина должна осуществляться преимущественно в режиме наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для этого финансовых средств. Позиционирование защиты конституционных прав и свобод в качестве вопроса местного значения, по которому органы местного самоуправления и муниципальные образования самостоятельны и не подконтрольны государству, должно исключаться в законодательстве и правоприменительной практике.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, защита прав человека, социально-экономические права и свободы человека и гражданина, право на труд, право на жилище.

Кроме государственной формы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, важнейшую роль играют формы и методы правозащитной деятельности, не имеющие государственно-властной природы.³⁰⁴ Степень развития подобных форм во многом обусловлена наличием гражданского общества. Если общество квалифицируется в качестве гражданского, индивиды проявляют достаточно активности в защите своих прав, создают для этого общественные объединения, противодействуют злоупотреблениям и произволу со стороны государственной власти. И, напротив, если общество пассивно, не имеет разветвленной структуры правозащитных организаций, созданных «снизу», основной акцент в правозащитной деятельности приходится на компетентные государственные органы.³⁰⁵

Анализ соотношения государственной и негосударственных форм правозащитной деятельности позволяет выделить их сравнительные достоинства и недостатки. Основное преимущество государственной защиты прав и свобод человека и гражданина заключается в наличии достаточной для этого власти. Государство вправе принуждать субъектов общественных отношений к определенным действиям и бездействию, используя для этого механизмы правового регулирования, исполнения законов, прокурорского надзора и судебного правоприменения.³⁰⁶ Особенно важным в государственном механизме защиты прав и свобод человека и гражданина является то, что государственная власть рассредоточена между самостоятельными государственными органами, причем один орган вправе принуждать другой к совершению определенных действий или бездействия.³⁰⁷ В результате нарушение прав человека, допущенное одним субъектом государственно-властных отношений, может быть пресечено другим органом государства, который располагает соответствующей компетенцией, установленной законом.³⁰⁸

³⁰⁴ Соболева И. Негосударственные способы защиты прав человека в России: анализ правозащитных кампаний НКО и НПО // Права человека: история и современность. СПб.: Астерион, 2009. С. 104-106.

³⁰⁵ Комкова Г.Н. Права человека, гражданское общество и безопасность государства: проблемы соотношения // Конституционные чтения. 2006. № 7. С. 4-6.

³⁰⁶ Гунич С.В. Понятие и сущность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Дальневосточном федеральном округе. Хабаровск: ДЮИ МВД РФ, 2008. С. 241.

³⁰⁷ Топорнин Б.Н. Права человека и разделение власти // Права человека: время трудных решений. М.: ИГиП РАН СССР, 1991. С. 45.

³⁰⁸ Горобец В.Д. Доктрина разделения властей и прав человека // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 166.

Однако теоретическое обоснование целесообразности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина может расходиться с общественно-политической практикой конкретного государства.³⁰⁹ В современной России пока еще не создан эффективный государственный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина.³¹⁰ Несмотря на провозглашение в статье 2 Конституции Российской Федерации прав и свобод высшей ценностью и закрепление публично-правовой обязанности всех государственных органов обеспечивать и защищать права человека, реальные права российских граждан оказываются во многом не обеспеченными.

Одной из причин названного явления служит доминирование гражданско-правовых, уголовно-правовых и административно-правовых подходов к государственной защите прав человека. Правосознание российских законодателей и правоприменителей ориентировано на то, чтобы практически любую правовую ситуацию «подвести» к механизмам гражданского, уголовного или административного права. В результате многие конституционные права и свободы человека и гражданина, которые не являются по своей природе гражданскими, уголовными или административными, оказываются слабо защищенными. В частности, гражданско-правовое понятие «нематериального блага», защищаемое посредством гражданского права и процесса, не охватывает всех конституционных прав и свобод человека и гражданина.³¹¹ Тем более составы преступлений, предусмотренные уголовным законодательством³¹², и составы правонарушений, указанные в законодательстве об административных правонарушениях³¹³, не могут комплексно защитить все без исключения конституционные права и свободы человека и гражданина.

Недостатки государственного правозащитного механизма современной России восполняются ролью местного самоуправления и гражданского общества в реализации прав и свобод человека и гражданина. Местное самоуправление обладает публичной властью, однако оно не имеет судебных и других юрисдикционных органов власти. Правозащитные полномочия местного самоуправления исчерпываются компетенцией глав муниципальных образований, представительных органов местного самоуправления, местных администраций и муниципальных контрольных органов. Что касается субъектов гражданского общества, то они не обладают публичной властью, но имеют достаточно свободы и ресурсов для привлечения внимания общественности к правозащитным проблемам, публикаций в средствах массовой информации, обсуждения проблем на собраниях, проведения демонстраций, митингов, шествий и пикетирования.

В современной юридической литературе при анализе соотношения местного самоуправления и механизма защиты прав человека основной акцент сделан на защите права граждан на местное самоуправление.³¹⁴ Нет сомнений в том, что местное самоуправление является важным *объектом* правозащитной деятельности. Однако не меньшее значение в юридической науке имеет осмысление муниципальных образований и органов местного самоуправления в качестве *субъектов* этой деятельности. Обладая публичной властью наряду с государственными органами, местные органы самоуправления не только нуждаются в защите от противоправного вмешательства государства в их компетенцию, но и сами призваны

³⁰⁹ Ростовщиков И.В., Ростовщикова О.В. Права человека в России: идеи и реальность // Защита субъективных прав: история и современные проблемы. Волгоград, 2006. С. 89-92.

³¹⁰ Чесноков А.А. Государственный механизм защиты прав личности: понятие, структура, эффективность // Деятельность милиции и полиции в переходном обществе. Саратов: СЮИ МВД РФ, 2004. С. 157.

³¹¹ Соловьев В.Н. Нематериальные блага в гражданском праве и их защита: Автореф... канд. юрид. наук. Рязань, 2003. С. 12-14.

³¹² Даурова Т.Г., Лиценбергер О.А. Уголовно-правовая защита конституционных прав личности. Саратов: ПАГС, 2003.

³¹³ Дроздов А.В. Административно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). М.: Щит-М, 2002. С. 106-112.

³¹⁴ Новиков Е.В., Новикова И.В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 32-36. Кокорев И.В. Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ). Автореф... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

защищать права и свободы человека доступными и законными средствами.³¹⁵ Это напрямую вытекает из положений статьи 2 Конституции Российской Федерации.

Конкретизация полномочий органов местного самоуправления в сфере реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляется не только и не столько нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сколько специальным федеральным законодательством. Проведенный нами комплексный анализ соответствующих нормативных правовых актов позволил их сгруппировать следующим образом.

Задача органов местного самоуправления по обеспечению и реализации *права на труд* признавалась и активно разрабатывалась в поздней советской юридической науке.³¹⁶ В современной России исследовательский интерес к данной теме заметно уменьшился, что во многом обусловлено изменением конституционной концепции трудовых прав граждан и последующей модернизации трудового законодательства.

Однако нельзя сказать, что трудовые права вообще не связаны с полномочиями органов местного самоуправления. Так, реализации конституционного права на труд способствуют нормы статьи 172 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой гарантии работникам, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должности в государственных органах, органах местного самоуправления, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц.³¹⁷

Примечательно, что трудовые гарантии для выборных должностных лиц местного самоуправления определяются не уставами муниципальных образований, а законами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, на практике многие законодательные органы субъектов Российской Федерации избегают правового регулирования данных отношений, ссылаясь на исчерпывающую компетенцию субъектов Федерации, установленную Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На наш взгляд, это следует квалифицировать в качестве юридической ошибки в толковании норм федерального законодательства. Как Трудовой кодекс Российской Федерации, так и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеют равную юридическую силу, действуют в системном единстве и взаимно дополняют друг друга. Отсутствие упоминания в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, указанного в статье 172 Трудового кодекса Российской Федерации, не означает отсутствия данного полномочия. Анализируемые нормы не соотносятся друг с другом как общая и специальная. Причем факт более позднего принятия последних поправок в Трудовой кодекс Российской Федерации или в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» здесь не имеет юридического значения. На это неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своей правоприменительной практике.³¹⁸

Кроме того, согласно Трудовому кодексу Российской Федерации, органы местного самоуправления являются полноценными участниками социального партнерства, вправе устанавливать ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск работникам с ненормированным рабочим днем (статья 119), систему оплаты труда работников муниципальных учре-

³¹⁵ Прудников А.С. Защита прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления // Защита прав человека и соблюдение законности органами внутренних дел. М.: Щит-М, 1999. С. 90-97.

³¹⁶ Шерemet К.Ф. Местные Советы народных депутатов и право на труд // Право на труд: советский и британский подходы. М.: ИГиП АН СССР, 1989. С. 92. Бутько Л.В. Повышение роли местных Советов в укреплении гарантий права советских граждан на труд // Правовая реформа и проблемы ее реализации. Краснодар, 1989. С. 88-89.

³¹⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3. 2012. № 18. Ст. 2127.

³¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

ждений (статья 144), регулировать отдельные элементы охраны труда (статья 216), финансировать мероприятия по улучшению условий труда (статья 226).

Однако перечисленные полномочия органов местного самоуправления в системе защиты конституционного права на труд имеют различную юридическую природу. Участие в отношениях социального партнерства³¹⁹ и установление системы оплаты труда работникам муниципальных органов и учреждений³²⁰ есть публично-правовая обязанность муниципалитетов. Ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск работникам с ненормированным рабочим днем может устанавливаться муниципальными образованиями в зависимости от его целесообразности или нецелесообразности в отношении тех или иных категорий работников³²¹. Разработка отдельных элементов охраны труда возможна лишь с непосредственной санкции уполномоченных государственных органов³²². Наконец, финансирование мероприятий по улучшению условий труда возможно лишь при достаточности бюджетных средств и при условии надлежащего финансирования других социально-значимых направлений муниципальной деятельности, вытекающих из публично-правовых обязательств органов местного самоуправления.

Деятельность органов местного самоуправления по реализации *права на жилище*³²³ обеспечена рядом конкретных полномочий, указанных в Жилищном кодексе Российской Федерации (статья 14).³²⁴ Из данных полномочий непосредственно цели реализации конституционного права на жилище служит правомочие органов местного самоуправления на установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. Как известно, часть 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации предписывает, что малоимущим и иным указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилье, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Сравнительный анализ норм части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации и статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации позволяет сформулировать следующие обобщения и выводы. Прежде всего, конституционную норму о предоставлении малоимущим гражданам бесплатного жилья или жилья за доступную плату можно истолковать двояко. В силу буквального смысла части 3 статьи 40 обязанность предоставления бесплатного или доступного жилья малоимущим гражданам возлагается не только на муниципальные образования, но и на государственные органы (*малоимущим*, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из *государственных, муниципальных* и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами).

Однако фраза текста части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье» может быть отнесена в целом к фразе «предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных,

³¹⁹ Сергеева Т. Создаем местное социальное партнерство // Социальная сплоченность и доступ к социальным правам. М.: АТиСО, 2005. С. 93.

³²⁰ Санаев А.С. О соблюдении принципа соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в законодательстве города Москвы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 18.

³²¹ Михайленко Е.В. Включение в себестоимость дополнительных отпусков за ненормированный рабочий день // Адвокат. 2003. № 6. С. 14-15.

³²² Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Автореф... канд. юрид. наук. Пермь, 2003. С. 12.

³²³ Подгорбунских А.В. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище. Автореф... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 11 – 14.

³²⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14. 2012. № 14. Ст. 1552.

муниципальных и других жилищных фондов». Тогда возможны иные варианты толкования анализируемой конституционной нормы: например, что бесплатное или доступное жилье малоимущим гражданам предоставляется из муниципального жилищного фонда, в то время как бесплатное или доступное жилье «иным указанным в законе гражданам» предоставляется за счет других фондов, включая или не включая муниципальный жилищный фонд.

Именно последний вариант интерпретации части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации предпочел законодатель, который возложил на муниципальные образования публично-правовую обязанность предоставления жилья малоимущим гражданам и избавил от этого обязательства государственные органы Российской Федерации и ее субъектов. Несмотря на спорность данного законодательного решения с общественно-политической точки зрения, с формальной стороны нормы Конституции Российской Федерации нарушены не были.

Однако нельзя не принять во внимание другое важное обстоятельство. В части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации имеется указание, что нормы предоставления бесплатного жилья или жилья за доступную плату малоимущим гражданам устанавливаются законом. Понятие «закон» в контексте части 3 статьи 40 можно истолковать ограничительно (только федеральный закон, если использовать логическую связь части 3 статьи 40 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации) либо расширительно (федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации). Но в любом случае термин «закон» не охватывает нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Поэтому нормативное положение статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации можно поставить под сомнение на предмет его соответствия части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации.

Учитывая то, что данная проблема не была инициирована перед Конституционным Судом Российской Федерации в установленном законом порядке посредством запроса или жалобы уполномоченного на то лица, наше суждение можно расценивать лишь как предположение. Однако некоторые акты Конституционного Суда России косвенно подтверждают нашу позицию. Так, в Постановлении от 15 июня 2006 г. по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой, Конституционный Суд указал, что «жилищный фонд социального использования формируется из находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов жилищного фонда и пополняется за счет ввода новых объектов, предназначенных исключительно для удовлетворения потребности в жилище и обеспечения жилыми помещениями социального использования малоимущих и иных категорий граждан, указанных в законе».³²⁵

В другом Постановлении от 3 февраля 2010 года Конституционный Суд установил, что «согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище (статья 40 часть 1). Обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления данного права, которое в условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации реализуют в основном самостоятельно, используя для этого различные способы, Конституция Российской Федерации вместе с тем предусматривает, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соот-

³²⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

ветствии с установленными законом нормами (статья 40, части 2 и 3). Тем самым федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается не только определять категории граждан, нуждающихся в жилище, но и устанавливать конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее время у государства».³²⁶

Подобные примеры можно продолжить. Все они дают основания к выводу о том, что государство в лице федерального законодателя обязано установить единые стандарты предоставления и ограничения социально-экономических прав граждан, которые в виде исключения могут дополнительно регулироваться в законодательстве субъектов Российской Федерации, но не в нормативных правовых актах муниципальных образований. Различия муниципальных образований в уровне бюджетной обеспеченности на душу населения приводят к излишне дифференцированному подходу к реализации социально-экономических прав, ставят граждан в неравное положение в зависимости от места их проживания.

Реализация органами местного самоуправления социально-экономических прав и свобод человека и гражданина должна осуществляться преимущественно в режиме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для этого финансовых средств. Позиционирование защиты конституционных прав и свобод в качестве вопроса местного значения, по которому органы местного самоуправления и муниципальные образования самостоятельны и не подконтрольны государству, должно в основном исключаться в законодательстве и правоприменительной практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 774.
4. Бутыко Л.В. Повышение роли местных Советов в укреплении гарантий права советских граждан на труд // Правовая реформа и проблемы ее реализации. Краснодар, 1989.
5. Горобец В.Д. Доктрина разделения властей и прав человека // Журнал российского права. 1998. № 4/5.
6. Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Автореф... канд. юрид. наук. Пермь, 2003.

³²⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 774.

7. Гунич С.В. Понятие и сущность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Дальневосточном федеральном округе. Хабаровск: ДЮИ МВД РФ, 2008.
8. Даурова Т.Г., Лиценбергер О.А. Уголовно-правовая защита конституционных прав личности. Саратов: ПАГС, 2003.
9. Дроздов А.В. Административно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). М.: Щит-М, 2002.
10. Кокорев И.В. Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ). Автореф... канд. юрид. наук. М., 2005.
11. Комкова Г.Н. Права человека, гражданское общество и безопасность государства: проблемы соотношения // Конституционные чтения. 2006. № 7.
12. Михайленко Е.В. Включение в себестоимость дополнительных отпусков за ненормированный рабочий день // Адвокат. 2003. № 6.
13. Новиков Е.В., Новикова И.В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.
14. Подгорбунских А.В. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище. Автореф... канд. юрид. наук. Омск, 2009.
15. Прудников А.С. Защита прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления // Защита прав человека и соблюдение законности органами внутренних дел. М.: Щит-М, 1999.
16. Ростовщиков И.В., Ростовщикова О.В. Права человека в России: идеи и реальность // Защита субъективных прав: история и современные проблемы. Волгоград, 2006.
17. Санаев А.С. О соблюдении принципа соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в законодательстве города Москвы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.
18. Сергеева Т. Создаем местное социальное партнерство // Социальная сплоченность и доступ к социальным правам. М.: АТиСО, 2005.
19. Соболева И. Негосударственные способы защиты прав человека в России: анализ правозащитных кампаний НКО и НПО // Права человека: история и современность. СПб.: Астерион, 2009.
20. Соловьев В.Н. Нематериальные блага в гражданском праве и их защита. Автореф... канд. юрид. наук. Рязань, 2003.
21. Топорнин Б.Н. Права человека и разделение власти // Права человека: время трудных решений. М.: ИГиП РАН СССР, 1991.
22. Чесноков А.А. Государственный механизм защиты прав личности: понятие, структура, эффективность // Деятельность милиции и полиции в переходном обществе. Саратов: СЮИ МВД РФ, 2004.
23. Шеремет К.Ф. Местные Советы народных депутатов и право на труд // Право на труд: советский и британский подходы. М.: ИГиП АН СССР, 1989.

Гончарова Наталья Вячеславовна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал)
Кандидат юридических наук
Доцент кафедры теории и истории государства и права
Тел.: (486-2) 71-40-14
E-mail: nmu@ostu.ru

N.V. GONCHAROVA

**POWERS OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE PROTECTION OF SOCIO-ECONOMIC RIGHTS
AND FREEDOM THE PERSON AND THE CITIZEN**

In clause the problem of participation of institutions of local government in realization of the social and economic rights and freedom of the person and the citizen is considered. In opinion of the author, realization by institutions of local government of the social and economic rights and freedom of the person and the citizen should be carried out mainly in a mode of investment of institutions of lo-

cal government by separate state powers with simultaneous transfer of financial assets necessary for it. Positioning of protection of the rights and freedom as a question of local value on which institutions of local government and municipal formations are independent and are not under control to the government, should be excluded in the legislation and judgements.

Keywords: *local self-management, questions of local value, protection of human rights, the social and economic rights and freedom of the person and the citizen, the right to work, a right to housing.*

BIBLIOGRAPHY

1. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 15 ijunja 2006 g. po delu o prover-ke konstitucionnosti polozhenij podpunkta 1 punkta 2 stat'i 2 Federal'nogo zakona «O vvedenii v dejstvie Zhiliwnogo kodeksa Rossijskoj Federacii» i chasti pervoj stat'i 4 Zakona Rossijskoj Federacii «O priva-tizacii zhiliwnogo fonda v Rossijskoj Federacii» (v redakcii stat'i 12 Federal'nogo zakona «O vvedenii v dejstvie Zhiliwnogo kodeksa Rossijskoj Federacii») v svjazi s zaprosom Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii i zhaloboj grazhdan M.Sh. Orlova, H.F. Orlova i Z.H. Orlovoj // SZ RF. 2006. № 26. St. 2876.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 9 janvarja 1998 g. po delu o prover-ke konstitucionnosti Lesnogo kodeksa Rossijskoj Federacii // SZ RF. 1998. № 3.
3. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 3 fevralja 2010 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti abzaca vtorogo punkta 14 stat'i 15 Federal'nogo zakona «O statuse voennoslužhawih», punkta 4 postanovlenija Pravitel'stva Rossijskoj Federacii «O porjadke vyplaty denezhnoj kompen-sacii za naem (podnaem) zhilyh pomewenij voennoslužhawim - grazhdanam Rossijskoj Federacii, prohodjawim voennuju služhbu po kontraktu, grazhdanam Rossijskoj Federacii, uvolennym s voennoj služhby, i chlenam ih semej» i punkta 1 Polozhenija o vyplate denezhnoj kompensacii za naem (podnaem) zhilyh pomewenij grazhda-nam Rossijskoj Federacii, uvolennym s voennoj služhby, i chlenam ih semej v svjazi s zhaloboj grazhdanina S.V. Glushkova // SZ RF. 2010. № 7.
4. But'ko L.V. Povyshenie roli mestnyh Sovetov v ukreplenii garantij prava sovetских grazhdan na trud // Pravovaja reforma i problemy ee realizacii. Krasnodar, 1989.
5. Gorobec V.D. Doktrina razdelenija vlastej i prav cheloveka // Zhurnal rossijskogo prava. 1998. № 4/5.
6. Gubenko M.I. Pravovoe regulirovanie ohrany truda, nadzorno-kontrol'noj dejatel'nosti za sobljudeniem zakonodatel'stva o trude i ohrane truda. Avtoref... kand. jurid. nauk. Perm', 2003.
7. Gunich S.V. Ponjatie i suwnost' gosudarstvennoj zawity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'ju v Dal'nevostochnom federal'nom okruge. Habarovsk: DJuI MVD RF, 2008.
8. Daurova T.G., Lichenberger O.A. Ugolovno-pravovaja zawita konstitucionnyh prav lichnosti. Sara-tov: PAGS, 2003.
9. Drozdov A.V. Administrativno-pravovaja zawita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossij-skoj Federacii // Preduprezhdenie korrupcii v policii (milicii). M.: Wit-M, 2002.
10. Kokorev I.V. Sudebnaja zawita prav mestnogo samoupravlenija v Rossii i zarubezhnyh stranah (sravnitel'no-pravovoj analiz). Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 2005.
11. Komkova G.N. Prava cheloveka, grazhdanskoe obwestvo i bezopasnost' gosudarstva: problemy soot-noshenija // Konstitucionnye chtenija. 2006. № 7.
12. Mihajlenko E.V. Vkljuchenie v sebestoimost' dopolnitel'nyh otpuskov za nenormirovannyj ra-bochij den'// Advokat. 2003. № 6.
13. Novikov E.V., Novikova I.V. Sudebnaja zawita kak konstitucionnaja garantija prava na mestnoe sa-moupravlenie // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2006. № 2.
14. Podgorbunskih A.V. Polnomochija organov mestnogo samoupravlenija po obespečeniju prav i zakon-nyh interesov grazhdan na zhiliwe. Avtoref... kand. jurid. nauk. Omsk, 2009.
15. Prudnikov A.S. Zawita prav i svobod cheloveka i grazhdanina organami mestnogo samoupravlenija // Za-wita prav cheloveka i sobljudenie zakonnosti organami vnutrennih del. M.: Wit-M, 1999.
16. Rostovwikov I.V., Rostovwikova O.V. Prava cheloveka v Rossii: idei i real'nost' // Zawita sub#-ektivnyh prav: istorija i sovremennye problemy. Volgograd, 2006.
17. Sanaev A.S. O sobljudenii principa sootnositel'nosti osnovnyh uslovij oplaty truda i soci-al'nyh garantij gosudarstvennyh grazhdanskih služhawih i municipal'nyh služhawih v zakonodatel'stve goroda Moskvy // Konstituci-onnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 20.
18. Sergeeva T. Sozdaem mestnoe social'noe partnerstvo // Social'naja splochnost' i dostup k soci-al'nym pravam. M.: ATiSO, 2005.
19. Soboleva I. Negosudarstvennye sposoby zawity prav cheloveka v Rossii: analiz pravozawitnyh kampanij NKO i NPO // Prava cheloveka: istorija i sovremennost'. SPb.: Asterion, 2009.
20. Solov'ev V.N. Nematerial'nye blaga v grazhdanskom prave i ih zawita. Avtoref... kand. jurid. na-uk. Rjazan', 2003.

21. Topornin B.N. Prava cheloveka i razdelenie vlasti // Prava cheloveka: vremja trudnyh reshenij. M.: IGI P RAN SSSR, 1991.
22. Chesnokov A.A. Gosudarstvennyj mehanizm zavity prav lichnosti: ponjatie, struktura, jeffektiv-nost' // Dejatel'nost' milicii i policii v perehodnom obwestve. Saratov: SJuI MVD RF, 2004.
23. Sheremet K.F. Mestnye Sovety narodnyh deputatov i pravo na trud // Pravo na trud: sovetskij i britanskij podhody. M.: IGI P AN SSSR, 1989.

Goncharova Natalia Vyacheslavovna

Russian Academy of national economy
and public service

the President of the Russian Federation (the Oryol branch)

Candidate of legal Sciences

Associate Professor of the Department
of theory and history of state and law

Tel.: (486-2) 71-40-14

E-mail: nmu@ostu.ru

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО
«Государственный университет – УНПК»

П.А. АСТАФИЧЕВ

**ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ:
РЕФЕРЕНДУМ И НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
КАК ОБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

**1. Проверка соответствия Конституции РФ
законодательства о референдуме**

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 3) высшими формами непосредственного выражения власти народа являются референдум и свободные выборы. Избирательная система связана конституционным принципом периодичности выборов; по истечении определенных Конституцией РФ или законом сроков legislatury избирательные процедуры многократно возобновляются. В отличие от выборов, референдуму присуща инициативная природа. Референдумы могут не проводиться десятилетиями, что само по себе не является нарушением конституционной концепции народного суверенитета. Между прямой и представительной демократией существует давнее соперничество, которое во многом обусловлено их сравнительными достоинствами и недостатками. Однако полная замена прямой демократии народным представительством привела бы к мнимому и декоративному народному суверенитету, при котором население чрезмерно отчуждается от власти и не имеет возможности непосредственно высказаться, какой политический путь оно считает наиболее желательным.

Большинство конституционных споров в сфере проверки законодательства о референдуме затрагивало проблематику *предмета референдума*. Норма, запрещающая выносить на местный референдум вопросы о *досрочном прекращении полномочий* органов муниципальных образований и о проведении *досрочных муниципальных выборов* была признана соответствующей Конституции РФ ввиду допустимой конкуренции конституционно-правовых институтов непосредственной демократии. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что каждая форма прямого народовластия (референдум, выборы и др.) имеет собственное предназначение. Реализация одной формы не должна препятствовать осуществлению других и необоснованно их замещать.

Юридический запрет вынесения на референдумы субъектов РФ вопросов *совместного ведения* Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), напротив, квалифицировался Конституционным Судом РФ в качестве нарушения требований Конституции РФ. Аргументировалось это следующим образом: во-первых, предметы совместного ведения поддаются разграничению; во-вторых, предмет регионального референдума по вопросам совместного ведения не должен затрагивать полномочий Российской Федерации, разрешенных в федеральном законодательстве; в-третьих, институт референдума субъекта РФ не может использоваться для противопоставления воли населения региона воле многонационального народа России; в-четвертых, федеральный законодатель вправе установить дополнительные процедуры урегулирования разногласий между государственными органами Российской Федерации и субъектов РФ по предметам их совместного ведения³²⁷.

Более тщательной конституционной проверке подвергся механизм определения предмета *федерального референдума*. Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушения

³²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

Конституции РФ в норме, запрещающей выносить на федеральный референдум вопросы о принятии и изменении федерального бюджета. Но юридический запрет разрешения путем референдума вопросов «внутренних финансовых обязательств Российской Федерации» был истолкован Конституционным Судом РФ ограничительно: данный правовой критерий является конституционным лишь в аспекте бюджетных обязательств, все другие расходные обязательства могут затрагиваться при определении вопроса федерального референдума.

Конституционный Суд РФ не обнаружил нарушения Конституции РФ в законодательном требовании ясности, четкости и недвусмысленности формулировки вопроса федерального референдума, а также в институте предварительной проверки законности вопроса федерального референдума Центральной избирательной комиссией РФ. Однако Конституционный Суд РФ категорически отверг возможность обжалования данных решений в судах общей юрисдикции. Судебная проверка допустимости вопросов референдума Российской Федерации составляет исключительную компетенцию Конституционного Суда РФ³²⁸.

Ограничение конституционного права граждан на референдум по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможно не только посредством регулирования допустимых вопросов, которые могут быть вынесены на референдум того или иного уровня публичной власти. Важное значение приобретают институты инициативы и назначения референдума, агитации, голосования, подсчета голосов граждан и определения результатов их прямого волеизъявления. Указанные вопросы получили разрешение в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»³²⁹, Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³³⁰; конституциях, уставах и законах субъектов РФ; уставах муниципальных образований. Нельзя сказать, что все эти акты в полной мере удовлетворяли участников политических отношений. Споры и разногласия переносились в судебные органы.

Однако практика сложилась таким образом, что большинство политических разногласий разрешилось в ординарных судебных инстанциях. В деятельности конституционного правосудия нашли выражение лишь проблемы временных периодов, в течение которых запрещено проведение федерального референдума. Сравнительно жесткие законодательные ограничения (запрет инициативы референдума в течение избирательной кампании, проводимой на всей территории России, а также в последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы) были истолкованы Конституционным Судом РФ в пользу законодателя. При этом Суд подчеркнул, что период референдума должен составлять не менее двух лет с тем, чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла можно было провести не менее двух референдумов³³¹.

2. Неприкосновенность депутатов, несовместимость депутатского мандата и права народных представителей

Кроме непосредственной (или прямой) демократии важное место в конституционной системе народовластия занимает *народное представительство*, то есть переадресация власти народа на компетенцию выборных органов, наделенных полномочиями и функциями репрезентативного характера. В функциональном смысле выборные органы должны представлять народ, и чем более репрезентативна и демократична избирательная система, тем ярче это проявляется. Чтобы качественно охарактеризовать данную закономерность, Конституционный Суд РФ использует такие смысловые конструкции, как «справедливое», «подлин-

³²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

³²⁹ Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710. 2008. № 17. Ст. 1754.

³³⁰ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. 2010. № 31. Ст. 4191.

³³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

ное», «действительное» народное представительство. Однако в институциональном аспекте это не означает, что народное представительство сводится к механизму формирования представительных органов. Конституционный институт народного представительства по своему содержанию значительно шире, он охватывает организационную структуру и процессы деятельности депутатов и выборных органов. Действительное полновластие народа осуществляется вся представительная система, взятая в целом. Помимо избирательной системы, практикой конституционного правосудия охватывались следующие институты представительной демократии: неприкосновенности депутата; несовместимости депутатского мандата; участия политических партий в формировании и деятельности народного представительства; досрочного отзыва депутатов избирателями.

С принятием Конституции РФ 1993 г. и отменой федеральных гарантий неприкосновенности *депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ* многие региональные органы народного представительства приняли временные подзаконные акты об обеспечении деятельности депутатов, главной целью которых являлось установление *неприкосновенности* народных представителей в сфере *уголовной и административной ответственности*. Рассматривая вопрос о конституционности этих актов *с точки зрения разграничения* предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, Конституционный Суд РФ установил факт нарушения Конституции РФ. Уголовное законодательство (ст. 71 Конституции РФ) относится к ведению Российской Федерации, субъекты РФ регулировать эти общественные отношения не вправе (ст. 76 Конституции РФ). Однако субъекты РФ не могут устанавливать неприкосновенность депутатов и в области административной ответственности, несмотря на то, что административное законодательство относится к совместно ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Аргументировалось это недопустимостью вмешательства региональных законодателей в «основы административной ответственности, установленные федеральным законом»³³². Несколько позже Конституционный Суд РФ распространил данную правовую позицию на регулирование депутатской неприкосновенности в конституциях (уставах) субъектов РФ³³³.

После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³³⁴ и установления в этом законе нормы о неприкосновенности депутатов региональных органов народного представительства, Конституционный Суд РФ был вынужден возобновить рассмотрение этого вопроса, но уже с точки зрения содержания оспариваемых норм, а не в аспекте разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами³³⁵. Позиция Конституционного Суда РФ осталась неизменной: депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не обладают неприкосновенностью в сферах уголовной и административной ответственности, в отношении этой категории лиц законодатель лишь вправе усложнить соответствующие процедуры. Даже если законодательный (представительный) орган субъекта РФ наделен правом дачи согласия на привлечение депутата к ответственности, решение регионального органа народного представительства не имеет преюдициального значения для судебных органов власти³³⁶. Одним из ар-

³³² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

³³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

³³⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³³⁵ В предыдущих случаях нормы содержались в законодательных актах субъектов РФ, в данном случае – непосредственно в федеральном законе. Этим блокировалась возможность рассмотрения конституционного спора с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ.

³³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

гументов Конституционного Суда РФ явилось отсутствие упоминания о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ в Конституции РФ.

Проблема ограничительного или расширительного толкования института парламентской неприкосновенности обнаружилась при проверке конституционности законодательства о статусе *федеральных парламентариев*. По запросу Президента РФ перед Конституционным Судом РФ был поставлен следующий вопрос: может ли федеральный закон установить *более широкий по сравнению с Конституцией РФ перечень оснований неприкосновенности* членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы? Иными словами, является ли перечень этих оснований, указанных в ст. 98 Конституции РФ, исчерпывающим³³⁷?

Конституционный Суд РФ занял позицию расширительного толкования ст. 98 Конституции РФ при определенных оговорках. Если инкриминируемое парламентариию деяние уголовного или административно-правового характера непосредственно связано с депутатской деятельностью, любые меры принудительного характера должны санкционироваться Советом Федерации или Государственной Думой. Если же такой связи не обнаруживается, в отношении парламентариев в общем порядке осуществляется уголовное или административное производство вплоть до передачи дела в суд. Последнее действие допускается исключительно с согласия соответствующей палаты Федерального Собрания³³⁸. Таким образом, Конституционный Суд РФ признал допустимым институт неприкосновенности федеральных парламентариев в сфере уголовной и административной ответственности, который не запрещен, но и не санкционирован Конституцией РФ. На нижестоящие уровни публичной власти данная правовая позиция не распространяется.

Независимость и беспристрастность депутатского корпуса как легитимного представителя суверенного народа гарантируется также институтом *несовместимости мандата депутата*. Если депутат одновременно является государственным служащим или другим уполномоченным лицом исполнительной власти, от него вряд ли следует ожидать объективной позиции: слишком очевиден конституционный *конфликт интересов* законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Российское законодательство запрещает практически все возможные способы «должностной» (ex officio) ангажированности депутатского корпуса со стороны исполнительных органов общей или специальной компетенции. Исключение составляет конституционная норма временного характера, что «депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации» (п. 9 Раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ), которая не применяется в отношении депутатов Государственной Думы второго и последующих созывов.

Вместе с тем, в законодательной практике субъектов РФ зачастую наблюдались попытки по аналогии с п. 9 Раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ ввести *временные разрешения на совместимость депутатского мандата с должностным положением* в системе исполнительной власти. В частности, установленный законом Республики Коми запрет совмещения государственным служащим депутатского мандата не распространялся на государственных служащих, избранных депутатами до вступ-

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

³³⁷ В ст. 98 Конституции РФ указано, что парламентарии не могут быть задержаны, арестованы или подвергнуты обыску кроме задержания на месте преступления, подвергнуты личному досмотру кроме случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Конкретно перед Конституционным Судом РФ был поставлен следующий вопрос: «Вправе ли дополнительно к этому федеральный законодатель ввести норму о недопустимости привлечения парламентариев без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания к уголовной ответственности, а также к ответственности за административные правонарушения, применяемой в судебном порядке?»

³³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

ления в силу данного закона субъекта РФ (фактически 15 из 50 депутатов являлись служащими исполнительной власти). Конституционный Суд РФ квалифицировал это как нарушение требований ст. 10 Конституции РФ даже при условии временного регулирования общественных отношений. Аналогичные переходные положения Конституции РФ касаются только федеральной власти и имеют строго целевое назначение³³⁹.

3. Обеспечение конституционности законодательства о политических партиях

Каждый депутат несет публично-правовую обязанность выявлять и выражать *группы интересов* избирателей. Эту функцию можно осуществлять индивидуально или коллективно, хаотично или организованно, опираясь на общественное мнение или стремясь к реализации неких объективных потребностей социальной общности, которые имеют относительно постоянный характер (обеспечение мира и безопасности, предотвращение насилия, содействие экономическому росту и т.п.). Если демократические формы политической системы приобретают свойство *устойчиво повторяющихся взаимодействий* между людьми, в конечном итоге возникает потребность в их *институционализации*. Общепринятым институтом демократической системы народного представительства являются **политические партии**.

В отечественном правоведении отношение к политическим партиям является весьма неоднозначным. Рассматривая дело о проверке конституционности ряда указов главы государства о деятельности КПСС, Конституционный Суд РФ установил, что «в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС. Руководящие органы и высшие должностные лица КПСС действовали в подавляющем большинстве случаев втайне от рядовых членов КПСС, а нередко – и от ответственных функционеров партии. На нижестоящих уровнях управления вплоть до района реальная власть принадлежала первым секретарям соответствующих партийных комитетов. Лишь на уровне первичных организаций КПСС имела черты общественного объединения, хотя производственный принцип формирования этих организаций ставил членов КПСС в зависимость от их руководства, тесно связанного с администрацией. Руководящие структуры КПСС были инициаторами, а структуры на местах – зачастую проводниками политики репрессий в отношении миллионов советских людей, в том числе в отношении депортированных народов»³⁴⁰.

При такой конституционной и общественной оценке опыта функционирования коммунистической партии стал неизбежным кратковременный отказ от партийности народного представительства, предпочтение его индивидуальным формам. Однако по мере дальнейшего развития отечественного конституционализма стала очевидной необходимость использования **многопартийной формы представительной демократии** как более совершенной и эффективной по сравнению с индивидуальной деputationей граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «политические партии как необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене

³³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

³⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // ВВС РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

(профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия»³⁴¹.

Некоторые новации в законодательстве об организации и деятельности политических партий явились предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ. Ссылаясь на отсутствие в современной России полноценной демократии, необходимость ликвидации чрезмерного дробления политических сил, дискрецию законодателя, отсутствие единообразия мировой практики и принцип разумной достаточности, Суд признал соответствующими Конституции РФ нормы федерального законодательства, закрепившие только *федеральный статус* политических партий и относительно высокие *требования к численности членов и количеству региональных отделений* для образования партии и ее официальной регистрации³⁴². Повышенные требования к численности членов партии и ее региональных отделений, по мнению Суда, тем более конституционны в условиях формирования всего состава Государственной Думы с использованием пропорциональной избирательной системы и корреспондирующей этому необходимости укрупнения политических партий³⁴³.

Рассматривая дело о конституционности законодательного запрета на создание политических партий по признакам *национальной и религиозной принадлежности*, Суд также не усмотрел в этом нарушения Конституции РФ, ссылаясь на исторические особенности политической системы России, многообразие ее конфессионального и национального составов³⁴⁴.

4. Институт отзыва народных представителей в системе конституционного контроля

Отзыв – это процедура, обратная выборам. При определенных обстоятельствах депутат или выборное должностное лицо могут быть досрочно отозваны избирателями в порядке, аналогичном их избранию на соответствующие должности, то есть посредством всеобщего и тайного голосования. При выяснении вопроса о целесообразности института отзыва следует учитывать следующую группу факторов: *срок полномочий* депутата или выборного должностного лица (чем продолжительнее срок, тем большая потребность в отзыве); *количество избирателей* округа (чем оно больше, тем менее эффективным становится институт отзыва и тем дороже он обходится соответствующему бюджету); *степень политической конкуренции* (чем большее количество кандидатов баллотировалось и планирует баллотироваться в округе, тем выше вероятность использования отзыва в политических целях); наличие

³⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

³⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

³⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

³⁴⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

альтернативных форм досрочного прекращения полномочий депутата или выборного должностного лица (при существовании независимого правосудия и обоснованной процедуры привлечения депутата или выборного должностного лица к юридической ответственности целесообразность отзыва по юрисдикционным основаниям вызывает сомнения).

При рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства об *отзыве депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ* Конституционным Судом РФ проверялась допустимость самого института отзыва при отсутствии федерального регулирования, т.е. с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Суд посчитал полномочия субъектов РФ достаточными для учреждения подобного института. Аргументировалась позиция тем, что федеральный закон о статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы не распространяется на депутатов регионального парламента; отсутствие федерального института досрочного отзыва парламентариев не означает аналогичного запрета в отношении депутатов законодательных органов субъектов РФ. Кроме того, субъекты РФ обладают правом опережающего правотворчества; институт отзыва не затрагивает избирательные права граждан (ст. 32 Конституции РФ), так как им регулируются последующие отношения между депутатами и избирателями.

Однако если субъект РФ учреждает институт отзыва депутата, региональный законодатель связан рядом конституционных требований. В частности, основанием отзыва не может быть политическая деятельность и позиция депутата при голосовании; процедура отзыва должна предусматривать возможность отзываемого лица дать свои объяснения и гарантировать всеобщее, равное, прямое и тайное голосование избирателей³⁴⁵.

Конституционный Суд РФ посчитал допустимым институт *отзыва избирателями высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов РФ*³⁴⁶ при следующих условиях: во-первых, институт отзыва не должен дестабилизировать демократическую избирательную систему; во-вторых, для инициативы отзыва необходимо количество подписей «весьма значительного числа избирателей» по отношению к количеству граждан, голосовавших на выборах; в-третьих, решение об отзыве должно приниматься большинством голосов избирателей от числа зарегистрированных граждан, а не принявших участие в голосовании; в-четвертых, основанием для отзыва должно быть исключительно правонарушение, факт совершения которого можно проверить в надлежащей юрисдикционной процедуре³⁴⁷. При отзыве высшего должностного лица субъекта РФ необходимо соблюдение конституционных требований, установленных в предыдущем постановлении Суда³⁴⁸.

Близкие правовые позиции присущи решению Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности законодательства субъектов РФ об *отзыве глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления*. Суд подчеркнул, что основания отзыва должны иметь связь с конкретными решениями, действиями

³⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

³⁴⁶ Имеется в виду институт *выборных* должностных лиц субъектов РФ. В настоящее время высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов) субъектов РФ не избираются гражданами посредством прямых выборов, а наделяются соответствующими полномочиями законодательными (представительными) органами субъектов РФ по предложению Президента РФ. Поэтому они не могут быть досрочно отозваны решением избирателей.

³⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

³⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

или бездействием отзываемого лица, которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке. Требуется определенности норма о количестве подписей избирателей, собираемых в поддержку инициативы отзыва. Отзыв не может быть осуществлен по решению избирателей меньшей численности по сравнению с количеством голосов, поданных за этого кандидата на предыдущих выборах. В этом постановлении Конституционный Суд РФ не давал оценку самому институту отзыва исходя из конституционной презумпции его допустимости в демократическом обществе. Речь шла об *основаниях и процедуре* досрочного прекращения полномочий депутатов и выборных должностных лиц в системе местного самоуправления³⁴⁹.

³⁴⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Чукотского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

Уважаемые авторы!

Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу иверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

В тексте статьи не рекомендуется применять:

- обороты разговорной речи, термины, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

Обязательные элементы:

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

С полной версией требований к оформлению научных статей Вы можете ознакомиться на сайте www.gu-unprk.ru.

Адрес учредителя

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. (4862) 42-00-24
Факс (4862) 41-66-84
www.gu-unpk.ru
E-mail: unpk@ostu.ru

Адрес редакции

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 07.05.2012
Формат 60х88 1/8. Усл. печ. л. 7,6
Тираж 600 экз.
Заказ № _____

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК
302030, г. Орел, ул. Московская, 65