

Содержание

Права и свободы человека и гражданина

| | |
|--|---|
| <i>Матюшева Т.Н.</i> Дискриминация в области образования: международный аспект | 3 |
| <i>Гончарова Н.В.</i> Понятие и сущность механизма защиты прав и свобод человека и гражданина..... | 8 |

Теория конституционализма

| | |
|--|----|
| <i>Аронов Д.В.</i> Конституционное наследие российской либеральной правовой мысли - проблемы и перспективы использования на современном этапе становления российского конституционализма | 18 |
| <i>Астрахан В.И.</i> Безопасность личности как конституционно-правовая категория. | 26 |
| <i>Воробьев Д.С.</i> Институциональные аспекты безопасности конституционного строя..... | 31 |
| <i>Малявкина Н.В.</i> Взаимодействие органов публичной власти и их самостоятельность как конкурирующие конституционно-правовые ценности..... | 37 |

Проблемы теории права

| | |
|---|----|
| <i>Кузнецов И.В.</i> Характерные черты и особенности системы современного российского права | 47 |
| <i>Сметанина Е.Е.</i> Штраф как «вид дисциплинарного взыскания»..... | 54 |

Судебная власть

| | |
|---|----|
| <i>Олейник Н.Н., Сапранова И.В.К.</i> вопросу о формировании арбитражного правосудия в СССР..... | 57 |
| <i>Ляднова Э.В.</i> Правовое регулирование организации и функционирования института присяжных заседателей | 62 |

Правовое обеспечение государственной политики

| | |
|---|----|
| <i>Назаренко Г.В.</i> Невменяемость в уголовном и административном законодательстве..... | 71 |
| <i>Меркулова А.П.</i> Конституционно-правовая характеристика государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом... | 76 |
| <i>Полотовская Е.Ю.</i> Изменение финансово-бюджетной политики государства как основание совершенствования гражданско-правового статуса государственных (муниципальных) учреждений..... | 90 |
| <i>Волчкова Н.Н.</i> Парламентский контроль в зарубежных странах и возможности его использования в современной России | 95 |

Местное самоуправление

| | |
|--|-----|
| <i>Модникова Т.Н.</i> Правовой механизм решения вопросов местного значения органами и должностными лицами муниципальных образований..... | 103 |
| <i>Кирсанов Д.В.</i> К вопросу о предмете уставного регулирования общественных отношений в муниципальных образованиях..... | 113 |

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

| | |
|--|-----|
| <i>Астафичев П.А.</i> Классика адвокатского мастерства и юридических ошибок: «столичная знаменитость»..... | 118 |
|--|-----|

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.

Члены редколлегии
Аронов Д.В. д-р ист. наук, доц.
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.;
Горбань В.С. канд. юрид. наук
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

Заре г. в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353 от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс 12002
по объединенному каталогу
«Пресса России»

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.*

Member of editorial board

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

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

Gorban V.S. *Candidate . Sc Law*

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

Konovalova 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 Telecom, 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, 2013

Contents

The rights and freedoms of person and citizen

| | |
|---|---|
| <i>Matyusheva T.N. Discrimination in the field of education: an international perspective.</i> | 3 |
| <i>Goncharova N.V. The concept and the essence of the mechanism for the protection of the rights and freedoms of man and citizen.....</i> | 8 |

Theory of constitutionalism

| | |
|---|----|
| <i>Aronov D.V. Constitutional heritage of the Russian liberal legal thought - problems and prospects of use at the present stage of formation of the Russian constitutionalism.....</i> | 18 |
| <i>Astrakhan V.I. Security of the person as a constitutional and legal category.....</i> | 26 |
| <i>Vorobyev D.S. Institutional aspects the security of the constitutional system.....</i> | 31 |
| <i>Malyavkina N.V. The interaction of the bodies of public authority and their independence as a competing the constitutional-legal values.....</i> | 37 |

Problems of theory of law

| | |
|--|----|
| <i>Kuznetsov I.V. The characteristic features and peculiarities of the system of modern Russian law.....</i> | 47 |
| <i>Smetanina E.E. The fine as «a type of disciplinary punishment».....</i> | 54 |

Judiciary authority

| | |
|--|----|
| <i>Oleynik N.N., Sapranova I.V. To the question of the formation of the arbitration justice in the USSR.....</i> | 57 |
| <i>Lyadnova E.V. Legal regulation of the organization and the functioning of the institute jury.....</i> | 62 |

Legal support of state policy

| | |
|---|----|
| <i>Nazarenko G.V. Insanity in the criminal and administrative legislation.....</i> | 71 |
| <i>Merkulova A.P. Constitutional and legal characteristics the state policy of the Russian Federation in respect of compatriots abroad.....</i> | 76 |
| <i>Polotovskaya E.Yu. Change in fiscal policy as a basis to improve the legal status of civil government (municipal) institutions</i> | 90 |
| <i>Volchkova N.N. Parliamentary control in foreign countries and the possibilities of its use in modern Russia</i> | 95 |

Local government

| | |
|--|-----|
| <i>Modnikova T.N. The legal mechanism of resolution of issues of local the values of the bodies and officials of the municipalities.....</i> | 103 |
| <i>Kirsanov D.V. To the question of the subject of the authorized regulation of public relations in the municipal formation.....</i> | 113 |

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

| | |
|---|-----|
| <i>Astafichev P.A. Classic of the lawyer's skill and juridical error: «a fame metropolitan»..</i> | 118 |
|---|-----|

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

УДК 341.231.14

Т.Н. МАТЮШЕВА

ДИСКРИМИНАЦИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Статья посвящена изучению принципа недискриминации в структуре международных стандартов права на образование и значения данного принципа. На основе анализа международных и региональных актов автором представлены ключевые элементы сущностных характеристик принципа недискриминации в образовании.

Ключевые слова: право на образование, обучающиеся, система образования, дискриминация, международные стандарты.

Все субъекты сферы образования обладают определенным объемом международной правосубъектности; это находит отражение в их праве на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, при этом в ряду политических факторов, выступающих в роли материальных источников права, особо выделен фактор вступления России в Совет Европы.

Так как международная договорная база защиты прав субъектов сферы образования – обучающихся является явно недостаточной, в данной сфере на первый план выдвигаются нормы актов международных организаций, которые, с одной стороны, частично компенсируют эту недостаточность, с другой стороны, могут рассматриваться как главный ориентир для совершенствования образовательного законодательства РФ в этом весьма актуальном направлении.

Проблемы дискриминации в области образования (дискриминация определяется как *discriminatio* - обособление, различие)¹ закреплены в международных правовых актах и оказывают значительное влияние на правовое обеспечение реформы российского образования: это Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950), Конвенция ЮНЕСКО «О борьбе с дискриминацией в области образования» от 14 декабря 1960 г., Рекомендация «О борьбе с дискриминацией в области образования»,² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. (Ст. 5),³ Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 1967 г.⁴ и др.

Генеральная конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры приняла 14 декабря 1960 года Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (Российской Федерацией ратифицирована).

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Ст. 14) устанавливает запрет дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. Данный запрет распространяется, естественно, и на сферу образования.

¹ Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. М.: Русский язык, 1986.

² Рекомендация «О борьбе с дискриминацией в области образования» // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 117 – 120.

³ Международная конвенция от 21 декабря 1965 г. «О ликвидации всех форм расовой дискриминации».

⁴ Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 1967 г. // Ведомости ВС СССР. 23 июня 1982 г. № 25. Ст. 464.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования направлена не только на искоренение всяческой дискриминации в вопросах образования, но и содействует реализации принципа равенства возможностей и равным отношениям в образовательной сфере. ЮНЕСКО, придерживаясь в своей политике в области образования тех же принципов, что и во всей нормотворческой и практической деятельности, при этом стремилась учитывать не только назревшие проблемы образования, но и прогнозировать их развитие с учетом тех тенденций, которые связывали процессы образования с демографическими факторами, социальными изменениями в обществе, развитием науки и техники.⁵

Согласно ст. 1 этой Конвенции запрещается проявление любой дискриминации в области образования, в частности, закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа; ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования; создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для каких-либо лиц или группы лиц по общему правилу; создание положения, несовместимого с достоинством человека, в которое ставится какое-либо лицо или группа лиц, стремящихся к получению образования.

Ряд принципов, в частности, признания и эффективного осуществления гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав без всякой дискриминации, провозглашен Генеральной Ассамблеей ООН 11.12.1969 в Резолюции 2542 (XXIV) «Декларация социального прогресса и развития».

Одна из целей прогресса, как записано в п. «с», ст. XI Документа, – «защита прав и обеспечение благосостояния детей, престарелых и инвалидов; обеспечение защиты людей, страдающих физическими и умственными недостатками».

Проблема реализации права на образование неразрывно связана с проблемой дискриминации, что отражено в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой 14 декабря 1960 г. ЮНЕСКО.

Она относит к дискриминации всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение – но признаки, по которым устанавливается дискриминация, не содержат инвалидность, отсутствие родителей или девиантность как характеристики субъектов, по которым запрещена дискриминация; и сами признаки вследствие этого имеют характер аморфности, в частности:

- а) закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа;
- б) ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц, доступа к образованию любой ступени или типа;
- в) создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для каких-либо лиц или группы лиц.

Названные выше признаки только подчеркивают факт, что для инвалидов закрыт доступ к образованию по многим его видам.

Не рассматривается как дискриминация особое по медицинским показателям получение образования с ограниченными возможностями в классе выравнивания или по правилам содержания и обучения девиантов отдельное получение образования.

Применительно к специальным субъектам сферы образования не рассматривается как дискриминация, согласно ст.2 Конвенции создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для учащихся разного пола в тех случаях, когда:

- А) эти системы или заведения обеспечивают равный доступ к образованию;
- Б) когда их преподавательский состав имеет одинаковую квалификацию;
- В) когда они располагают помещениями и оборудованием равного качества и позволяют проходить обучение по одинаковым программам.

Конвенция в целях ликвидации или предупреждения случаев дискриминации, указанных выше, обязывает государства отменить все законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера в области образования, а также, если нужно, принять в законодательном порядке меры, которые признаны необходимыми для того, чтобы устранить всякую дискриминацию при приеме учащихся в учебные заведения.

⁵ Ляшенко М.А. Политика и деятельность ЮНЕСКО в области образования (вторая половина XX века): Автореф. ... дис. канд. историч. наук. Москва, 2001.

Кроме того, нельзя допускать в том, что касается платы за обучение, предоставления стипендий и любой другой помощи учащимся, а также разрешений и льгот, которые могут быть необходимы для продолжения образования за границей, никаких различий в отношении к учащимся – гражданам данной страны со стороны государственных органов, кроме различий, основанных на их успехах или потребностях, и не допускать в случаях, когда государственные органы предоставляют учебным заведениям те или иные виды помощи, никаких предпочтений или ограничений, основанных исключительно на принадлежности учащихся к какой-либо определенной группе.

Следовательно, нельзя рассматривать как дискриминацию предоставление инвалидам льгот или не рассматривать как дискриминацию непредоставление инвалидам льгот или нарушение российского законодательства о льготах инвалидам при приеме в вузы.

На основе принципов, указанных выше, для достижения целей социального прогресса и развития требуется уделять особое внимание таким средствам и методам, как принятие надлежащих мер по восстановлению трудоспособности лиц с умственными или физическими недостатками, особенно детей и молодежи; причем, эти меры должны включать предоставление лечения, возможностей образования, создание социальных условий, в которых нетрудоспособные лица не подвергались бы дискриминации из-за своих недостатков (статья XIX, п. «d»); также принятие мер, способствующих расширению и улучшению как общего профессионального и технического образования, так и подготовки и переподготовки кадров, и, что важно, все названные выше меры должны обеспечиваться бесплатно на всех уровнях. К указанным мерам относится и, что не менее важно, повышение общего уровня образования; рациональное и полное использование национальных СМИ для обеспечения непрерывного процесса образования всего населения (статья XX, п. «b» и п. «c»).

В ст. 2 Конвенции о правах ребенка говорится, что государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные Конвенцией, за каждым ребенком «независимо от... состояния здоровья» и рождения ребенка, статуса его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств.

Отметим выражение «независимо от ... состояния здоровья», которое дает основание для признания равенства прав, в том числе права на образование, детей-инвалидов и иных субъектов сферы образования.

П. 2 ст. 28 Конвенции предусматривает принятие государствами-участниками всех необходимых мер для обеспечения того, чтобы школьная дисциплина поддерживалась с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка. Данное положение можно назвать краеугольным принципом теории воспитания, для особенных же субъектов сферы образования оно вдвойне значимо по причине их положения – сиротства, инвалидности, допущенных правонарушений и преступлений.

Положения ст.29 Конвенции о признании государствами – участниками направленности образования на «развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме; воспитание уважения к правам человека и основным свободам; воспитание уважения к родителям ребенка» (при их наличии и при условии нелитания их родительских прав), «к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной»; «подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия; воспитание уважения к окружающей природе» также распространяется на всех субъектов сферы образования.

Эволюция международного права в области прав лиц с ограниченными возможностями отражает тенденцию последовательного углубления принципа недискриминации в образовании, что включает признание права на образование как субъективного права ущемленной в определенном смысле социальной группы и закрепление права на совместное обучение с лицами, не имеющими ограниченных возможностей, в общеобразовательных учреждениях. Раскрытие сущностных характеристик принципа недискриминации в образовании проводится в различных международно-правовых актах в направлениях закрепления права каждого на образование и дополнительных гарантий равенства и недискриминации лиц с ограниченными возможностями здоровья в сфере доступа к образованию.

Наиболее важным итогом Международного года инвалидов явилась принятая в 1982 году Резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН «Всемирная программа действий в отношении инвалидов», принятая в 1982 году Резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН в целях предупреждения инвалидности, восстановления трудоспособности и реализации це-

лей «равенства» и «полного участия» инвалидов в социальной жизни и развитии.⁶ Она стала наиболее важным итогом Международного года инвалидов.

Программа предполагала скоординированность мер по достижению равенства и полноты участия инвалидов – а это свыше 500 млн. человек в мире – в жизни общества, следовательно, устранение социальных и физических барьеров, препятствующих миллионам детей во всех частях мира вести полноценный образ жизни.

Во Всемирной программе действий в отношении инвалидов Концепция соответствующего образования, рекомендованная группой экспертов ЮНЕСКО в отношении образования инвалидов, была расширена, включив два руководящих принципа, содержащихся в Сан-бергской декларации. Касаясь обязанностей, программа предусматривает также их равенство. Долгом инвалидов является участие в строительстве общества, которое, в свою очередь, в своих планах должно учитывать права инвалидов на образование.

В программе анализируется обусловленность роста числа инвалидов различными факторами, и он связывается с высокой долей неграмотного населения, имеющего слабое представление о процедурах медицинского обслуживания и образования;⁷ с отсутствием или слабостью инфраструктуры соответствующих служб в области образования, профессионально-технической подготовки.

Программа предполагала скоординированность мер по достижению равенства и полноты участия инвалидов, которых свыше 500 миллионов человек в мире, в жизни общества.

Хотя повсеместно основная ответственность за решение вопросов, связанных с последствиями инвалидности, возлагается на правительства, это не уменьшает ответственности как общества в целом, так и отдельных лиц общества.

Конвенция в целях ликвидации или предупреждения случаев дискриминации обязывает государства отменить все законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера в области образования.

Интересна и, представляется, имеет большое значение в установлении статуса инвалидов как субъектов сферы образования возможность принятия положений о позитивной дискриминации – например, можно включить в положения обязанность обеспечения получения высшего образования инвалидами при поступлении вне конкурса.

Рекомендация МОТ № 168 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»⁸ содержит в себе как принципы: «трудящиеся инвалиды должны пользоваться равенством возможностей и обращения в отношении обеспечения реальности получения работы, сохранения ее и продвижения по службе, которая там, где это возможно, отвечает их личному выбору и индивидуальному соответствию ей», или «при организации профессиональной реабилитации и оказании содействия инвалидам в трудоустройстве следует соблюдать принцип равенства обращения и возможностей для трудящихся мужчин и женщин» и «специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей для инвалидов и других трудящихся, не должны считаться дискриминационными в отношении других трудящихся», так и конкретные предложения правительствам.

Таким образом, раскрытие сущностных характеристик принципа недискриминации в образовании проводится в различных международно-правовых актах в направлениях закрепления права каждого на образование и дополнительных гарантий равенства и недискриминации лиц с ограниченными возможностями здоровья в сфере доступа к образованию. Эволюция международного права в области прав лиц с ограниченными возможностями отражает тенденцию последовательного углубления принципа недискриминации в образовании, что включает признание права на образование как субъективного права ущемленной в определенном смысле социальной группы и закрепление права на совместное обучение с лицами, не имеющими ограниченных возможностей, в общеобразовательных учреждениях.

⁶ Всемирная программы действий в отношении инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983. С. 1 – 61.

⁷ Международная классификация дефектов, инвалидности и нетрудоспособности (МСДИН), Всемирная организация здравоохранения, Женева, 1980 г.

⁸ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Рекомендация «О борьбе с дискриминацией в области образования» // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993.
2. Международная конвенция от 21 декабря 1965 г. «О ликвидации всех форм расовой дискриминации».
3. Декларация от 7 ноября 1967 г. «О ликвидации дискриминации в отношении женщин» // Ведомости ВС СССР. 23 июня 1982. № 25.
4. Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983.
5. Международная классификация дефектов, инвалидности и нетрудоспособности (МСДИН), Всемирная организация здравоохранения, Женева, 1980.
6. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991.
7. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. М.: Русский язык, 1986.
8. Ляшенко М.А. Политика и деятельность ЮНЕСКО в области образования (вторая половина XX века): Автореф. дис. канд. историч. наук. Москва, 2001.

Матюшева Татьяна Николаевна

Северо-Кавказский филиал
ФГБОУВПО «Российская Академия Правосудия»
Доктор юридических наук
Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Тел.: 8612286587
E-mail: matyushevavn@rambler.ru

T.N. MATYUSHEVA

DISCRIMINATION IN THE FIELD OF EDUCATION: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

The article is devoted to the study of the principle of non-discrimination in the structure of the international standards of the right to education and the value of this principle. On the basis of analysis of international and regional instruments the author presents key elements of the essential characteristics of the principle of non-discrimination in education.

Keywords: *the right to education, the students, the education system, discrimination, international standards.*

BIBLIOGRAPHY

1. Rekomendacija «O bor'be s diskriminacijej v oblasti obrazovanija» // Mezhdunarodnye normativnye акты ЮНЕСКО. М.: Logos, 1993.
2. Mezhdunarodnaja konvencija o likvidacii vseh form rasovoj diskriminacii ot 21 dekabnja 1965 g.
3. Deklaracija o likvidacii diskriminacii v otnoshenii zhenshhin ot 7 nojabnja 1967 g. // Vedomosti VS SSSR. 23 ijunja 1982 g. № 25.
4. Vsemirnaja programma dejstvij v otnoshenii invalidov. N'ju-Jork: Organizacija Ob#edinennyh Nacij, 1983.
5. Mezhdunarodnaja klassifikacija defektov, invalidnosti i netrudospobnosti (MSDIN), Vsemir-naja organizacija zdavoohranenija, Zheneva, 1980 g.
6. Konvencii i rekomendacii, prinjatye Mezhdunarodnoj konferenciej truda. 1957 – 1990. T. II. Zhe-neva: Mezhdunarodnoe bjuro truda, 1991.
7. Dvoreckij I.H. Latinsko-russkij slovar'. M.: Russkij jazyk, 1986.
8. Ljashenko M.A. Politika i dejatel'nost' JuNESKO v oblasti obrazovanija (vtoraja polovina XX veka): Avtoref. dis. kand. istorich. nauk. Moskva, 2001.

Matyusheva Tatyana Nikolayevna

North-Caucasian branch
Russian Academy of Justice
Doctor of legal Sciences
Associate Professor of the Department of state and legal disciplines
Tel.: 8612286587
E-mail: matyushevavn@rambler.ru

Н.В. ГОНЧАРОВА

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья посвящена исследованию концептуальных основ механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Автор доказывает, что данный механизм – это установленная и гарантированная законом система обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя упорядоченную деятельность органов публичной власти, негосударственных правозащитных организаций и самостоятельную реализацию субъективных прав и свобод, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод при соблюдении надлежащего баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина; правозащитная деятельность; реализация субъективных прав.

Права и свободы человека и гражданина являются важнейшим компонентом правовой системы любого государства, в котором гарантируется демократическая и правовая организация публичной власти. В России созданы определенные условия для регулирования, охраны и обеспечения правового статуса личности, функционирует ряд важных правозащитных институтов. Все это неоспоримо свидетельствует об устойчивой и необратимой тенденции движения Российской Федерации к цивилизованным формам взаимоотношений между государством, обществом и гражданами.

Вместе с тем, провозглашение прав и свобод в Конституции Российской Федерации, их регулирование в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актах, сами по себе не создают действенных механизмов их реализации. Декларативность содержания прав и свобод, их недостаточная защищенность публичными и частными правовыми средствами представляет собой весьма актуальную проблему для современной России. Это выражается в недостаточной эффективности функционирования правозащитных институтов, рассогласованности их взаимодействия, слабых материально-правовых и процессуальных гарантиях рассмотрения жалоб граждан на нарушения их прав, свобод и законных интересов, необходимости совершенствования контрольных механизмов в государственной и муниципальной деятельности. Несмотря на положительные результаты проведенных в России реформ, сегодня публичная власть и гражданское общество не могут полностью выполнить одну из основных своих обязанностей - защиту прав и свобод человека и гражданина.

В условиях федеративного устройства государства обязанность защиты правового статуса личности возлагается не только на федеральный, но и на региональный уровень властных отношений. Будучи приближенными к населению, его текущим запросам и потребностям, государственные органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления имеют значительный правозащитный потенциал, который сегодня используется не в полной мере. В подобных условиях перед юридической наукой возникает задача поиска оптимальных моделей правового регулирования, которые бы обеспечивали достаточную вовлеченность субъектов Федерации в правозащитный процесс на основе принципа субсидиарности. Защита правового статуса личности в субъектах Федерации может быть более оперативной, своевременной и адекватной интересам граждан.

Права и свободы человека и гражданина - необходимый атрибут правового государства, гражданского общества и конституционного строя.⁹ Права человека в мировом сообществе опираются на принцип всеобщего уважения,¹⁰ согласно которому признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, равных и неотъемлемых прав является ос-

⁹ Нерсесян В.С. Право и правовой закон/ Под ред. В.В.Лапаевой. М.: Норма, 2009. С. 151.

¹⁰ Коршунова Е.Н. Международная защита прав женщин. М.: Международные отношения, 1975. С. 14.

новой свободы, справедливости и всеобщего мира.¹¹ В развитие данного положения в Конституции Российской Федерации (статья 2) указывается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.¹²

В конституционно-правовой литературе институт прав и свобод человека и гражданина, как правило, связывается с необходимостью обеспечения достойной, полноценной жизни индивидов и их свободного развития.¹³ Уже в поздних советских конституционно-правовых исследованиях подчеркивалось, что «незыблемость свободы личности, ее прав и интересов, чести и достоинства, их охрана и гарантированность» являются важнейшими принципами правового государства, к которому должно стремиться всякое цивилизованное сообщество¹⁴. В современной научной литературе этот тезис, по существу, не ставится под сомнение, поэтому институт прав и свобод человека и гражданина фактически приобрел характер общепризнанной парадигмы правового развития страны.¹⁵

Вместе с тем, как справедливо подчеркивает Б.Н. Топорнин, институту прав человека, как и вообще российскому законодательству, присущи свойства «чрезмерной декларативности и юридической незащищенности».¹⁶ Ж.В. Патрашук утверждает, что «декларирование прав человека еще не делает индивида действительно защищенным от нарушения его субъективных прав».¹⁷ В развитие указанного направления научной мысли Н.Ю. Хаманева пишет: «В нашей стране юридическая незащищенность личности перед различными ведомствами, учреждениями, чиновниками и государством вообще – факт очевидный. Достаточно широкое декларирование Конституцией прав гражданина не ограждает его в должной степени от административного произвола и несправедливости, несмотря на то что имеются соответствующие правовые рычаги для противодействия бюрократической машине, которая по закону или на основании огромного числа подзаконных актов наделена практически неограниченными полномочиями».¹⁸

Данная закономерность характерна не только для российской правовой системы. Французский исследователь Э. Цоллер отмечает, что «французские революционеры нередко подвергались критике за то, что они в гораздо большей степени были заняты декларированием прав человека, нежели их защитой».¹⁹ Именно изложение и провозглашение прав человека в конституциях государств вместо обеспечения и надлежащей защиты свободы личности всегда было и остается актуальной проблемой для многих правовых систем. При этом российскому праву декларативность института прав и свобод человека и гражданина присуща в значительно большей мере, чем это характерно для ряда демократических зарубежных стран.²⁰

Понятие «защита» относится к числу многозначных в современной юридической науке. Это во многом обусловлено разнообразием объектов правовой защиты. Так, в уголовном процессе объектом защиты является «опровержение подозрения или обвинения либо изменение обвинения в сторону смягчения, выявление обстоятельств, смягчающих наказа-

¹¹ Всеобщая декларация прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.// Российская газета. 1998.

¹² Конституция Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием// Российская газета. 2009.

¹³ Мастушкин М.Ю. Правовой базис перехода Российской Федерации к устойчивому развитию// Конституция. Гражданин. Общество. Научные труды Международного института управления. Вып. 5. М.: МГИМО (У) МИД России, 2004. С. 125.

¹⁴ Кудрявцев В.Н., Лукашева Е.А. Социалистическое правовое государство// Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М.: ИГиП АН СССР, 1989. С. 17.

¹⁵ Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 23.

¹⁶ Топорнин Б.Н. Конституция в социалистическом правовом государстве// Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М.: ИГиП АН СССР, 1989. С. 34.

¹⁷ Патрашук Ж.В. Защита конституционных прав человека и гражданина нотариатом Российской Федерации// Под ред. Г.Г.Черемных. М.: Манускрипт, 2004. С. 7.

¹⁸ Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГиП РАН, 1997. С. 4.

¹⁹ Цоллер Э. Защита прав человека во Франции// Защита прав человека в современном мире. М.: ИГиП РАН, 1993. С. 100.

²⁰ Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2002. С. 41 – 105.

ние».²¹ Адвокат в уголовном процессе осуществляет защиту прав, свобод и законных интересов подзащитного, однако столь узкое понимание термина «защита прав, свобод и законных интересов» не может удовлетворять требованиям современной теории государства и права. В этой связи Ф. Люшер обоснованно говорит о том, что право на юридическую помощь и право на защиту от произвола – лишь частные формы правозащитной деятельности, основанные на узком толковании термина «право на защиту».²² Понятие «защита прав и свобод человека и гражданина» предполагает не только защиту от несоблюдения властными и иными субъектами прав и свобод индивидов, посягательства на них, но и «преодоление необеспеченности» прав и свобод,²³ исключение всякого незаконного вмешательства в правовой статус личности.²⁴

Исходя из вышеуказанных суждений логично предположить, что объектом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина являются именно права и свободы человека и гражданина, закрепленные в международных документах, в конституции государства, в текущем законодательстве и обеспеченные адекватными мерами государственного принуждения, включая правосудие. Однако в юридической литературе можно встретить расширение или, напротив, сужение объекта правозащитной деятельности, причем в данную совокупность включаются (или из нее исключаются) те или иные компоненты.

Так, П.П. Глущенко включает в объект правозащитной деятельности не только права и свободы человека и гражданина, но также «интересы» без оговорки, являются ли данные интересы законными или нет.²⁵ Д.М. Зарипова ограничивается упоминанием «прав человека» без указания на его свободы и статус гражданина.²⁶ Можно встретить различную градацию объектов правозащитной деятельности в зависимости от источника права (конституционные права и свободы; права и свободы, указанные в других правовых источниках, включая международные). Наконец, предпринимаются попытки деления прав и свобод на основные и неосновные, в результате которых некоторые установления конституции и текущего законодательства, в определенной мере, вытесняются на периферию правозащитной деятельности.

Расширение объекта правозащитной деятельности посредством включения в него законных интересов индивидов, на наш взгляд, является обоснованным при условии наличия системной взаимосвязи между субъективным правом и соответствующим законным интересом. Однако, как верно отмечает итальянский ученый А. Карпола, защита субъективного права по умолчанию не влечет за собой реализации законного интереса, поскольку благо, которого добивается индивид, не всегда достижимо.²⁷

Например, если гражданин баллотируется на должность главы муниципального образования, зарегистрирован в качестве кандидата, внесен в бюллетень для тайного голосования, но избранным признается другой кандидат, пассивное избирательное право данного гражданина не является нарушенным, в то время как его интерес (занять должность главы муниципального образования) остается нереализованным. При подобных обстоятельствах становится бессмысленным отстаивать свои интересы, поскольку гарантированное статьей 32 Конституции Российской Федерации пассивное избирательное право не нарушалось. В правовой сфере, по верному замечанию Н.И. Матузова, «преобладают в основном юридически закрепленные возможности, а не реальности: возможность определенного поведения субъекта; возможность требовать от других совершения известных действий; возможность пользоваться тем или иным благом; возможность удовлетворить личный интерес; возможность стать собственником, завести свое дело; возможность предъявить иск, обратиться в

²¹ Краткий юридический словарь/ Отв. ред. А.В.Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 438.

²² Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. М.: Прогресс – Универс, 1993.

²³ Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб., 2002. С. 52.

²⁴ Кацубо С.П. Основы прав человека. Мн., 2002. С. 10.

²⁵ Глущенко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика)/ Под ред. В.П.Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1997. С. 39.

²⁶ Зарипова Д.М. Защита прав человека и предупреждение паразитизма. Казань, 1997. С. 51.

²⁷ Карпола А. Основные права и свободы по Конституции Италии// Защита прав человека в современном мире. М.: ИГиП РАН, 1993. С. 60, 62.

суд, защитить свою честь, достоинство, возместить причиненный ущерб». При этом Н.И. Матузов признает, что «далеко не всегда граждане используют эти возможности: в одних случаях по объективным причинам, в других – по собственной воле».²⁸

Сужение объекта правозащитной деятельности до «прав человека» без включения в него свобод человека, а также прав и свобод граждан, может быть оправдано лишь соображениями лаконичности выражения научной мысли или нормы права. Строго говоря, такое сужение не подтверждается опытом законодательной и правоприменительной деятельности государственных органов, поскольку граждане всегда имеют больший набор прав и свобод по сравнению с иностранными гражданами и лицами без гражданства.²⁹ В юридико-техническом смысле точнее говорить как раз о правах и свободах граждан, а не физических лиц. Конструкция «права и свободы человека и гражданина» призвана подчеркнуть всеобъемлющий характер правового статуса личности, его распространенность на широкий круг лиц вне зависимости от наличия или отсутствия гражданства, интернациональный характер прав и свобод индивидов. Однако это не опровергает тот факт, что применительно к конкретному государству каталог прав и свобод, присущих его гражданам или подданным, имеет специальный характер. В противном случае существенные элементы объекта правозащитной деятельности оказались бы упущенными.

Деление прав и свобод человека и гражданина на «конституционные» и «иные», не закрепленные в конституции государства, имеет определенный смысл, однако такая дифференциация имеет весьма условный характер, поскольку каталог прав и свобод человека и гражданина в конституции конкретного государства может оказаться неполным и, вследствие этого, восполняться в текущем законодательстве. Например, очевидный пробел статьи 32 Конституции Российской Федерации о праве граждан на равный доступ лишь к государственной службе был восполнен нормой статьи 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»,³⁰ согласно которой граждане имеют право на равный доступ также и к муниципальной службе. В силу общности природы права на равный доступ к государственной и муниципальной службе их логично рассматривать вместе, а не обособленно.

Аналогичным образом нуждается в осмыслении категория «основные права и свободы человека и гражданина». Данный термин обычно используется для того, чтобы выделить источники закрепления прав и свобод,³¹ показать особую форму их защиты³² либо проиллюстрировать механизм их ограничения.³³ Однако в любом случае подразделение прав и свобод человека и гражданина на «основные» и «иные» требует четко установленного критерия, в той или иной мере связанного со значимостью рассматриваемого элемента в системе правового регулирования общественных отношений, его общепризнанностью и важностью. При этом механизм защиты прав и свобод в большинстве случаев опирается на другие критерии (возможность защиты посредством жалобы в судебной инстанции, самозащиты, необходимость привлечения парламентских структур или органов исполнительной власти, роль уполномоченного по правам человека и т.п.). Поэтому в правозащитном аспекте права и свободы человека и гражданина, как правило, не требуют деления на основные и неосновные.

Кроме объекта, в системе защиты прав и свобод человека и гражданина важное значение имеет субъектный состав лиц, участвующих в данных правоотношениях. Лицо, нужда-

²⁸ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во СГАП, 2004. С. 18 – 19.

²⁹ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 26.

³⁰ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

³¹ Экштайн К. Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции. М.: Nota Bene, 2004. С. 14.

³² Брежнев О.В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 12. Зайцева Е.Р. Коллективные формы реализации и защиты основных прав и свобод граждан. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 11.

³³ Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика. Казань: Изд-во Казанского университета, 2006. С. 140.

ющееся в правовой защите, как одна из сторон в правоотношении, является достаточно определенным в своем статусе. Значительно сложнее выявить, каков субъектный состав лиц, осуществляющих правозащитную деятельность, в какой мере их права и обязанности корреспондируют правовому статусу человека и гражданина.

Примечательно, что Всеобщая декларация прав человека акцентирует внимание на защите прав человека законом, а не какими-либо органами, организациями или учреждениями. В статье 7 данного документа непосредственно указывается следующее: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную *защиту закона*». Близкого мнения придерживается В.А. Карташкин, который уточняет, что права человека защищают *правовые нормы*.³⁴ Однако ни закон, ни содержащиеся в нем нормы права не могут квалифицироваться в качестве субъектов правоотношений. Правовые нормы устанавливает *законодатель*, который в данном случае и выступает субъектом правозащитной деятельности. Компетенция законодателя является «следствием существования гражданских прав и свобод»³⁵ и должна быть направлена на «обеспечение баланса власти и свободы».³⁶ Законодательные (представительные) органы наряду с другими субъектами публичной власти имеют возможность не только регулировать правозащитные отношения, но и оказывать помощь, необходимое содействие в реализации прав и свобод человека и гражданина.³⁷ Правовое регулирование и оказание содействия в реализации прав и свобод человека и гражданина в совокупности могут быть охарактеризованы как одно из средств обеспечения правового статуса личности.

Более распространенной в конституционно-правовой литературе является точка зрения о «продуманной, четко функционирующей и известной каждому системе органов», обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина.³⁸ Данную мысль еще более четко выражает австрийский ученый Б. Визер, по мнению которого «главное в механизме защиты – система специальных учреждений».³⁹ Достоинством указанного подхода к исследованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина является верное акцентирование внимания на субъектном составе в правозащитных отношениях, при котором ведущая роль в обеспечении правового статуса личности отводится государству, его органам и специальным правозащитным организациям. Вместе с тем, механизм защиты прав человека нуждается в более комплексной характеристике, охватывающей, во-первых, самозащиту прав и свобод; во-вторых, методологию правозащитной деятельности.

Сама по себе система правозащитных учреждений, на наш взгляд, не способна обеспечить надлежащим образом реализацию правового статуса личности. В этом убеждает и опыт функционирования данных учреждений современной России. Р.О. Халфина совершенно точно отмечает, что защита прав и свобод человека и гражданина требует «сложного, гибкого, разветвленного механизма».⁴⁰ Этот механизм «охватывает весь круг отношений гражданина и властных структур»⁴¹ и включает в себя, по крайней мере, «систему закрепленных законом направлений, методов, способов, средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения конституционных прав, свобод и интересов юридических лиц и граждан, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса».⁴²

³⁴ Карташкин В.А. Международное право и защита прав человека в условиях перехода к рынку// Социальное государство и защита прав человека/ Отв. ред. Е.А.Лукашева. М.: ИГиП РАН, 1994. С. 45.

³⁵ Люшер Ф. Указ. соч. С. 174.

³⁶ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. С. 16.

³⁷ Глущенко П.П. Указ. соч. С. 36.

³⁸ Савицкий В.М. Прошу у суда защиты!// Защита прав человека в современном мире. М.: ИГиП РАН, 1993.

³⁹ Визер Б. Защита прав человека в Австрии// Защита прав человека в современном мире. М.: ИГиП РАН, 1993.

⁴⁰ Халфина Р.О. Защита прав человека – участника рынка// Социальное государство и защита прав человека/ Отв. ред. Е.А.Лукашева. М.: ИГиП РАН, 1994. С. 91.

⁴¹ Карпола А. Указ. соч. С. 53.

⁴² Глущенко П.П. Указ. соч. С. 59.

Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина опирается на правовое регулирование и гарантирование законом системы обеспечения правового статуса личности. Нельзя согласиться с А.С. Федосиным, что для этого достаточно подзаконного нормативно-правового регулирования.⁴³ Более убедительной представляется точка зрения М.В. Баглая, который справедливо подчеркивает особую роль закона в защите свободы и прав человека.⁴⁴ С данной позицией солидарен А. Карпола, который указывает на «необходимость позитивного регулирования законодателем санкционированных конституцией прав и свобод человека и гражданина в целях их последующей реализации».⁴⁵ В условиях правового государства «именно законы, а не подзаконные акты, должны быть основным регулятором правоотношений».⁴⁶ Закрепленный в конституции каталог прав и свобод человека и гражданина сам по себе не обеспечивает состояния защищенности правового статуса личности. Для этого, во всяком случае, требуется развернутое правовое регулирование, которое относится к компетенции законодателя.

Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина возлагает на законодателя ряд публично-правовых обязательств, к числу которых относится не только установление системы обеспечения правового статуса личности, но и гарантирование функционирования указанной системы. В юридической литературе верно указывается, что в современной России «целостной системы юридических гарантий защиты прав, свобод и законных интересов граждан в отношениях с властью пока не создано».⁴⁷ Это цель, а не состоявшийся факт. По мнению В.Ф. Кузнецова, прогресс в развитии прав и свобод человека и гражданина в России заблокирован, во-первых, «результатом преобразований, не оправдавших социальных надежд большинства населения», во-вторых, «политическим упорством, с которым отстаивается действующий курс».⁴⁸

Кроме того, законодатель несет публично-правовую обязанность воздерживаться от необоснованного вмешательства в правовой статус личности, «гарантировать беспрепятственное осуществление» прав и свобод человека и гражданина.⁴⁹ Произвол законодателя, в частности, наблюдается, если он устанавливает «дискриминационные меры, основанные на произвольных критериях»,⁵⁰ ограничивает права и свободы в нарушение статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Однако это не исключает «общих ограничений в отношении пользования правами», которые являются необходимыми в демократическом обществе.⁵¹

Установление и гарантирование законом системы обеспечения правового статуса личности – важный элемент в механизме правозащитной деятельности. Вместе с тем, для более полного определения исследуемого понятия необходимо также выявить круг лиц, вовлеченных в данный процесс. На наш взгляд, в их числе должны быть указаны, во-первых, органы публичной власти; во-вторых, негосударственные правозащитные организации; в-третьих, непосредственно обладатели субъективных прав, которые подлежат защите.

⁴³ Федосин А.С. Защита конституционного права человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни при автоматизированной обработке персональных данных в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. Саранск, 2009. С. 9.

⁴⁴ Баглай М.В. Правовое государство: от идеи к практике// Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М.: ИГиП АН СССР, 1989. С. 114.

⁴⁵ Карпола А. Указ. соч. С. 59.

⁴⁶ Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М.: Городец, 1997. С. 71.

⁴⁷ Безлепкин Б.Т. Судебно-правовая защита прав и свобод граждан в отношениях с государственными органами и должностными лицами. М.: ЮрИнфоР, 1997. С. 5.

⁴⁸ Кузнецов В.Ф. Социально-политические условия и права человека в России// Материалы научно-практической конференции «Защита прав и свобод человека». М.: РИПО ИГ УМО, 2005. С. 39.

⁴⁹ Туманова А.С. Либеральная идея в российском правоведении: школа «возрожденного естественного права» и обоснование прав и свобод личности// Российский либерализм: теория, программатика, практика, персоналии. Орел: ОрелГТУ, 2009. С. 115.

⁵⁰ Люшер Ф. Указ. соч. С. 214.

⁵¹ Ушаков Н.А. Режим наибольшего благоприятствования в международных отношениях. М.: ИГиП РАН, 1995.

Достаточно подробное исследование основ функционирования конституционного механизма защиты прав граждан проведено О.А. Снежко.⁵² Автор, в частности, выделяет пять форм защиты прав граждан исходя из нормативного содержания Конституции Российской Федерации, а именно: 1) государственную защиту (статьи 2 и 45 Конституции Российской Федерации), 2) защиту прав и свобод органами местного самоуправления (статья 130), 3) защиту прав и свобод общественными объединениями, профессиональными союзами и правозащитными организациями (статьи 30, 45, 48), 4) самозащиту прав гражданина, включающую гражданско-правовую и уголовно-правовую защиту (статьи 45, 52), публичные выступления граждан (статья 31), обращения в средства массовой информации (статья 29); 5) международно-правовую защиту.⁵³

Соглашаясь в целом с этим подходом, Е.Г. Лыкин считает уместным внести следующие коррективы. Во-первых, указанные формы поддаются группировке в более крупные, а именно – в *публичные* (международные, государственные и муниципальные), *общественно-корпоративные* (общественные объединения, политические партии, религиозные объединения, профессиональные союзы, неформальные объединения граждан) и *частные* (участие граждан в референдумах, выборах, собраниях и сходах, правотворческой инициативе, обращения с жалобами, заявлениями и предложениями, применение физической силы и морального давления в допустимых законом формах). Во-вторых, гражданско-правовые и, особенно, уголовно-правовые и административно-правовые механизмы защиты прав граждан следует относить скорее к государственным, чем к частным формам. В-третьих, предложенная О.А. Снежко модель не имеет универсального характера и должна применяться с учетом специфики соответствующих конституционных прав и свобод граждан.⁵⁴ Это, разумеется, не исключает участия в правозащитном процессе иных лиц.⁵⁵

На наш взгляд, вся система государственных органов в Российской Федерации, включая ее федеральную и региональную составляющие, оказывается вовлеченной в механизм правозащитной деятельности на основании положений статей 2, 33 Конституции Российской Федерации и статьи 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».⁵⁶ При этом в ряде федеральных законов, регулирующих особенности статуса того или иного государственного органа, специально оговаривается обязанность защищать права и свободы человека и гражданина (статья 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,⁵⁷ статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»,⁵⁸ статья 3 Федерального закона «О государственной охране»⁵⁹, статья 4 Федерального закона «О внешней разведке»⁶⁰).

В целом система государственных органов, к компетенции которых относится защита прав и свобод человека и гражданина, может быть представлена следующим образом: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, агентства и службы, федеральные суды, федеральные органы, не относящиеся к законодательным, исполнительным и судебным (Прокуратура Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Счетная палата Российской Федера-

⁵² Снежко О.А. Государственная защита прав граждан. М., 2005. С. 61–87.

⁵³ Там же. С. 63.

⁵⁴ Лыкин Е.Г. Защита конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность в России: опыт, проблемы, перспективы. Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 52.

⁵⁵ Беломестных Л.Л. Права человека и их защита. В 3-х т. Т. 2/ Под ред. А.А.Безуглова. М., 2003. С. 306.

⁵⁶ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁵⁷ Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // ВВС РФ. 1992. № 8.

⁵⁸ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22.

⁵⁹ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22.

⁶⁰ Федеральный закон от 10 января 1996 г. «О внешней разведке» с послед. изм.// СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143. 2000. № 46. Ст. 4537. 2004. № 35. Ст. 3607. 2007. № 8. Ст. 934.

ции), а также законодательные (представительные), исполнительные, судебные и иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, включая конституционные (уставные) суды и мировых судей.

В связи с этим в конституционно-правовой литературе преобладает акцент на правозащитной роли государства.⁶¹ Однако подобный подход к исследованию механизма публичной защиты прав и свобод человека и гражданина представляется неполным, поскольку он исключает из правозащитного механизма деятельность органов местного самоуправления, которые не входят в систему государственной власти. Всякий орган, к компетенции которого относится рассмотрение жалоб на нарушение прав и свобод человека и гражданина, является субъектом правозащитной деятельности.⁶² При этом полномочия органов местного самоуправления в данной сфере прямо определены в Конституции Российской Федерации (статья 33) и законодательстве (статья Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)⁶³.

Ю.М. Антонян отмечает, что «у нашего государства нет противостоящей, уравновешивающей силы – общества, гражданских институтов, СМИ, свободных от государства, политически грамотной и авторитетной оппозиции».⁶⁴ Данное утверждение, на наш взгляд, должно быть истолковано в контексте преобладающей роли государства в правозащитном механизме, однако оно не дает оснований отрицать наличие, а также необходимость развития негосударственных правозащитных механизмов. По указанным причинам субъектами правозащитной деятельности необходимо считать соответствующие институты гражданского общества, а также самих граждан, которые вправе защищать свои права и связанные с ними законные интересы в допустимых законом формах.

На основании изложенного можно предложить следующее определение понятия «механизм защиты прав и свобод человека и гражданина» – это *установленная и гарантированная законом система обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя упорядоченную деятельность органов публичной власти, негосударственных правозащитных организаций и самостоятельную реализацию субъективных прав и свобод, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод при соблюдении надлежащего баланса публичных и частных интересов.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием// Российская газета. 2009.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.// Российская газета. 1998.
3. Федеральный закон от 10 января 1996 г. «О внешней разведке» // СЗ РФ. 1996. № 3.
4. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594. 2007. № 50.
5. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10.
6. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
7. Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // ВВС РФ. 1992. № 8.
8. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22.

⁶¹ Миронов О.О. Мы обязаны сделать так, чтобы государственная система защиты прав и свобод человека наконец-то заработала// Адвокат. 2003. № 6. С. 6 – 13.

⁶² Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/ В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. М.: Юристъ, 1997. С. 142.

⁶³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. с послед. изм.// СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. 2006. № 8. Ст. 852. 2007. № 1. Ст. 21. № 46. Ст. 5556.

⁶⁴ Антонян Ю.М. Защита личности в современном российском государстве// Материалы научно-практической конференции «Защита прав и свобод человека». М.: РИПО ИГ УМО, 2005. С. 3.

9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40.
10. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.
11. Баглай М.В. Правовое государство: от идеи к практике// Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М.: ИГиП АН СССР, 1989.
12. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2002.
13. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005.
14. Глущенко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика)/ Под ред. В.П.Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1997.
15. Зарипова Д.М. Защита прав человека и предупреждение паразитизма. Казань, 1997.
16. Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб., 2002.
17. Коршунова Е.Н. Международная защита прав женщин. М.: Международные отношения, 1975.
18. Кудрявцев В.Н., Лукашева Е.А. Социалистическое правовое государство// Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М.: ИГиП АН СССР, 1989.
19. Лыкин Е.Г. Защита конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность в России: опыт, проблемы, перспективы. Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
20. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. М.: Прогресс – Универс, 1993.

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

THE CONCEPT AND THE ESSENCE OF THE MECHANISM FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

Clause is devoted to research of conceptual bases of the mechanism of protection of the rights and freedom of the person and the citizen. The author proves, that the given mechanism is the system of maintenance of a legal status of the person established and guaranteed by the law which includes the ordered activity of bodies of public authority, not state organizations and independent realization of the subjective rights and freedom, directed on the prevention, suppression and restoration of the broken rights and freedom at observance of appropriate balance of public and private interests.

Keywords: *the rights and freedom of the person and the citizen; activity on protection of the rights; realization of the subjective rights.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Prinjata vseobshhim golosovaniem// Rossijskaja gazeta. 2009.
2. Vseobshhaja deklaracija prav cheloveka. Prinjata na tret'ej sessii General'noj Assamblei OON rezoljuciej 217 A (III) ot 10 dekabrja 1948 g.// Rossijskaja gazeta. 1998.
3. Federal'nyj zakon «O vneshnej razvedke» ot 10 janvarja 1996 g. s posled. izm.// SZ RF. 1996. № 3.
4. Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj ohrane» ot 27 maja 1996 g. s posled. izm.// SZ RF. 1996. № 22. St. 2594. 2007. № 50.
5. Federal'nyj zakon «O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii» ot 2 marta 2007 g.// SZ RF. 2007. № 10.
6. Federal'nyj zakon «O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii» ot 2 maja 2006 g. // SZ RF. 2006. № 19. St. 2060.
7. Federal'nyj zakon «O prokurature Rossijskoj Federacii» ot 17 janvarja 1992 g. // VVS RF. 1992. № 8.

8. Federal'nyj zakon «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» ot 27 maja 2003 g. // SZ RF. 2003. № 22.
9. Federal'nyj zakon «Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» ot 6 oktjabrja 2003 g.// SZ RF. 2003. № 40.
10. Avak'jan S.A. Rossiya: grazhdanstvo, inostrancy, vneshnjaja migracija. SPb.: Izd-vo «Juridicheskij centr Press», 2003.
11. Baglaj M.V. Pravovoe gosudarstvo: ot idei k praktike// Socialisticheskoe pravovoe gosudarstvo. Problemy i suzhdenija. M.: IGI AN SSSR, 1989.
12. Bajtin M.I. Sushhnost' prava (sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvuh vekov). Sara-tov, 2002.
13. Bondar' N.S. Vlast' i svoboda na vesah konstitucionnogo pravosudija: zashhita prav cheloveka Konstitucionnym Sudom Rossijskoj Federacii. M.: Justicinform, 2005.
14. Glushhenko P.P. Social'no-pravovaja zashhita konstitucionnyh prav i svobod grazhdan (teorija i prak-tika)/ Pod red. V.P.Sal'nikova. SPb.: Sankt-Peterburgskaja akademija MVD Rossii, 1997.
15. Zaripova D.M. Zashhita prav cheloveka i preduprezhdenie parazitizma. Kazan', 1997.
16. Komarov S.A., Rostovshhikov I.V. Lichnost'. Prava i svobody. Politicheskaja sistema. SPb., 2002.
17. Korshunova E.N. Mezhdunarodnaja zashhita prav zhenshin. M.: Mezhdunarodnye otnoshenija, 1975.
18. Kudrjavcev V.N., Lukasheva E.A. Socialisticheskoe pravovoe gosudarstvo// Socialisticheskoe pravovoe gosudarstvo. Problemy i suzhdenija. M.: IGI AN SSSR, 1989.
19. Lykin E.G. Zashhita konstitucionnogo prava grazhdan na predprinimatel'skuju dejatel'nost' v Rossii: opyt, problemy, perspektivy. Diss... kand. jurid. nauk. Volgograd, 2006.
20. Ljusher F. Konstitucionnaja zashhita prav i svobod lichnosti: Per. s franc. M.: Progress – Univers, 1993.

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

ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

УДК 342.35

Д.В. АРОНОВ

КОНСТИТУЦИОННОЕ НАСЛЕДИЕ РОССИЙСКОЙ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ МЫСЛИ - ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Статья посвящена исследованию ряда исторических памятников конституционного правотворчества в дореволюционной России в аспекте либеральной политико-правовой мысли. Автор приходит к выводу, что данные исторические памятники с точки зрения их структуры, разработанности основных положений, точности формулировок и используемых терминов, являются чем-то средним между политической декларацией, партийным заявлением предвыборного характера и собственно проектом конституции в том смысле, какой в него вкладывают специалисты.

Ключевые слова: конституционализм, либерализм, конституционные проекты, политико-правовые документы.

Одной из общих проблем развития отечественной историко-правовой науки на протяжении постсоветского периода стало, как нам представляется, формирование своеобразного штампа. Его суть заключается в том, что весьма многочисленные авторы достаточно дежурно включают в свои работы не менее дежурную формулу о необходимости использования теоретического и практического наследия, которое досталось нам от российской (и прежде всего либеральной!) правовой науки XIX-XX вв. Несомненно, что с общенаучных позиций подобная точка зрения вполне имеет право на существование, ибо любой итог научных изысканий, даже не ведущий непосредственно к достижению конкретного прикладного результата, будь он практическим или теоретическим, уже является содержит известное приращение нашего знания. Однако, как нам представляется, применительно к перспективам использования опыта предшественников в области конституционного законотворчества в наши дни, на современном этапе становления и развития российского конституционализма, подобное утверждение выглядит скорее трюизмом, чем теоретическим обоснованием для практических рекомендаций по дальнейшему развитию данного направления историко-правовой науки.

Прежде всего, следует учитывать, что при всем формальном сходстве рубежей XIX-XX и XX-XXI вв. применительно к истории России в той части, где речь идет о наличии в характеристике социально-политического и экономического состояния страны черт такого явления как системный кризис, речь идет об обществах различного типа. Не входя в подробную характеристику различий между Россией императорской и Россией президентской, что не является целью настоящей работы, укажем лишь на различие задач, которые ставила перед собой государственная власть в данные периоды. Если для начала XX в. была характерна тенденция к консервации сложившегося механизма реализации власти, нарушаемая лишь в силу экстраординарных обстоятельств, то для рубежа веков более свойственна тенденция к конструированию нового типа организации жизни общества, в т.ч. и в конституционно-правовой сфере.

Думается, что сегодня возникла насущная необходимость отделить зерна от плевел, а агнцев от козлищ и не видеть в дежурной фразе о необходимости использования исторического опыта на современном этапе разновидность заклинания, выдающего работе чуть ли не

автоматически индульгенцию от критики. Речь идет не только о необходимости отграничить дежурные заклинания, автоматически прикладываемые к работам, посвященным в той или иной степени отечественной дореволюционной юриспруденции, от результатов подлинно научного исследования, предполагающего взвешенный анализ возможности использования конкретных либеральных разработок в наши дни. Необходимо разграничить те области, где отечественная либеральная юридическая мысль, добившись заметных результатов, осталась тем не менее на уровне своей эпохи и ту часть ее теоретического наследия, которая и по сей день сохраняет свое непреходящее значение не только в области общих принципов правотворчества, но и законотворческой техники, предлагаемых способов и путей решения злободневных общественных проблем.

Тем более, что для решения данной проблемы современная историко-правовая наука располагает как необходимой источниковой базой, так и соответствующим научным инструментарием. Полагаю, что в качестве материала для анализа целесообразно прежде всего использовать не только и не столько материалы официального законотворчества, особенно преддумского периода, в котором весьма трудно уловить влияние либеральной юридической мысли, сколько тот законотворческий пласт, который сформировался в парламентской деятельности российских либеральных политических партий и движений. Особенный интерес представляет его рассмотрение в непосредственной связи с первым опытом российского парламентаризма – Государственной думой. Подобные попытки делались еще до революции, в частности на примере такого интересного законодательного материала, как сравнительный анализ либеральных проектов Основного закона России и текста Основных законов 23 апреля 1906 г., ставших, по оценкам ряда исследователей, де-факто, первой российской конституцией.⁶⁵ Результаты оказались здесь достаточно репрезентативными, показывающими случайность и фрагментарность влияния на них либерального законотворчества. Причины этого были обусловлены различными концепциями выхода страны из кризиса, на которые ориентировались в своей деятельности акторы политического процесса той эпохи.

Несомненный интерес представляют собой и те законодательные материалы, которые выходили из творческой лаборатории российской юриспруденции с февраля по октябрь 1917 г. Несомненно, они несут на себе хорошо заметный отпечаток эпохи, когда общество, выведенное из состояния равновесия многолетней войной, входило в стадию глубокого системного кризиса. Вместе с тем нельзя не отметить, что императивно присущая либеральному мировоззрению система ценностей продолжала выступать в качестве фундаментальной основы данного периода законотворческой деятельности отечественных юристов. Еще одну грань проблемы может осветить комплексное изучение совокупности конституционно-правового материала эпохи Гражданской войны. При всей специфики конституционализма времен масштабного военно-политического конфликта в рамках одного общества, весьма перспективно изучение тех материалов, которые, по мысли их создателей, выступали средством поиска идеологического компромисса между противоборствующими силами.

Неотъемлемым источником для понимания аксиологической и онтологической ценности либерального законотворчества начала века выступают теоретические работы известных российских юристов той эпохи. Они, являясь вполне самостоятельным источником для изучения истории политико-правовой мысли конкретного периода, во многом объясняют те основные тенденции, которые предопределили развитие либерального, в т.ч. и конституционного, законотворчества.

Ограниченные размеры статьи не дают возможность дать сколь-нибудь широкую картину той источниковой базы, которая сформировалась в отечественной науке. Поэтому считаем возможным отослать интересующихся данной проблемой читателей к работам, в том числе и автора настоящей статьи, основной темой которых является исследование вопроса о степени изученности конституционно-правовой деятельности российских либералов в отече-

⁶⁵ Аронов Д.В. Научная и общественно-политическая деятельность Сергея Андреевича Муромцева. Орел: ОрелГТУ, 2001. Он же, От Лазавки до Таврического дворца. Сергей Андреевич Муромцев – политик, ученый, педагог // Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010.

ственной исследовательской литературе. Помимо анализа дореволюционной историографии проблемы, они содержат многочисленные ссылки на работы, вышедшие в нашей стране за последние годы, в т.ч. диссертационные исследования.⁶⁶

Важно ответить и на вопрос о принципиальной применимости конкретных законодательных наработок уже почти вековой давности к современной жизни страны. Думается, что, избегая крайностей как уподобления кризиса начала прошлого века современному состоянию экономической и политической жизни страны, так и отрицания наличия многочисленных параллелей между событиями вековой давности, мы можем констатировать наличие в обществе глубокого системного кризиса. Аналогичным представляются и алгоритмы действий власть предержащих, которые в своем, возможно искреннем стремлении решить стоящие перед обществом проблемы, не могут окончательно ответить на вопрос о той модели общества, которая должна возникнуть в качестве конечного результата их усилий, а также о допустимых методах и средствах реализации общественных преобразований. Резкие и немотивированные переходы от безбрежного либерализма (причем западного образца) к привычной и понятной многим социальным группам политике затягивания гаек только усиливают интеллектуальный и моральный раскол и без того небогатых активных политических сил страны.

В этих условиях идея использования для преобразования страны мощной государственной машины при одновременной реализации системы компенсаторных механизмов, присущая российской политико-правовой мысли начала века, приобретает новое актуальное звучание.

Анализируя текст ряда важнейших законопроектов, дающих представление о либеральном конституционном законодательстве, мы прежде всего обращаемся к материалам начала XX в., когда обществу были презентованы три основных либеральных конституционных проекта, вошедшие в современную науку как Парижский («Освобожденческий»), Муромцевский и Герценштейновский проекты.

Однако эти проекты, ставшие итогом, хотя и в разной степени, дореволюционного либерального законодательства стали своеобразными преемниками предшествовавших им протоконституционных проектов, которые генерировала российская правовая мысль в период, последовавший после «Великих реформ» XIX в. Своеобразным мостиком между этими двумя этапами развития либеральной конституционной мысли стала, как представляется, «Записка о внутреннем состоянии России весной 1880 г.», написанная С.А. Муромцевым в марте 1880 г. совместно с В.Ю. Скалоном и А.И. Чупровым, как документ, формально не имеющий соответствующей структуры и иных атрибутов нормативно-правового акта, но по своему содержанию и целеполаганию выполнявшему, как нам представляется, те же функции, что и иные либеральные конституционные проекты. Прежде всего речь идет о попытке отразить в проекте либеральную модель реформирования страны (адекватно соответствующему уровню политико-правового развития либерального движения). Но не менее важным, на наш взгляд, представляется то обстоятельство, что уже в форме презентации своих проектов социальных преобразований, либералы подчеркивали приверженность реформационному пути развития, мирным, ненасильственным, прежде всего правовым методам общественного реформирования.

В период же «Великих реформ» наиболее распространенными политически значимыми действиями земских либералов были ходатайства о продолжении великих реформ, разрешении общеземских съездов по различным хозяйственным и культурным вопросам и адреса на имя царя с общим мотивом «дать русскому народу то, что он дал болгарам». Всего,

⁶⁶ Аронов Д.В. Законодательная деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.). М.: «Юрист», 2005. Аронов Д.В., Садков В.Г. Либеральные проекты Основного закона России (историческая эволюция, опыт и перспективы построения модели). Орел: ОрелГТУ, М.: «Юрист», 2005. Кошкидько В.Г. Формирование и функционирование представительной власти в России (1904-1917 гг.). Дисс. ... д-ра ист. наук. М., 2000.

по подсчетам Ф.А. Петрова, с августа 1878-го по июнь 1882 г. губернскими и уездными земскими собраниями были поданы 51 адрес и 101 ходатайство.⁶⁷

Конкретные проекты государственных преобразований составляли сравнительно незначительную долю по отношению к общему числу земско-либеральных заявлений. Эти проекты, в свою очередь, могут быть разделены на две группы: 1) предложения о реорганизации существующих высших государственных учреждений путем допущения в них выборных от земств; 2) предложения об образовании центрального земского учреждения совещательного характера. Большинство проектов относится к первой группе.

В числе же ранних проектов, ставших предметом исследования Ф.А. Петрова⁶⁸ следует отметить проекты Л.А. Полонского и К.К. Арсеньева, связанные с деятельностью одного из либеральных центров той эпохи, журнала «Вестник Европы», близкий по духу к позиции «Вестника Европы» проект К.Д. Кавелина, проект известного теоретика земского самоуправления - князя А.И. Васильчикова, сходный по духу со взглядами известного русского либерала Б.Н. Чичерина, проект Общей земской думы А.А. Кошелева.

Однако если абстрагироваться от методов историко-правового исследования, предполагающих реализацию принципа полноты исследования имеющихся по проблеме источников и привести дополнительный критерий перспективности использования имеющегося в нашем распоряжении историко-правового материала в т.ч. и теоретического характера, то нам следует признать, что основным объектом исследовательского внимания будет выступать т.н. «муромцевский» проект Основного закона, который и по формальным, и по содержательным признакам соответствует понятию конституционного проекта. Тем более, что он он генетически и эволюционно связан с «парижским» проектом, который, по признанию его же авторов, создавался преимущественно в агитационно-пропагандистских целях. Что же касается т.н. «Герценштейновского» проекта конституции (он также называется проект Московской городской думы), то до сих пор окончательно не выяснен вопрос о его авторах, что затрудняет понимание механизма его возникновения и целеполагания. К тому же данный проект значительно уступает «Муромцевскому» как в содержательном, так и техническом отношении, хотя ряд аспектов отражен в нем более адекватно, что позволило использовать его материалы при моделировании либерального проекта Основного закона России начала XX в.⁶⁹

Соответственно, позволим себе в данной статье более подробно остановиться на отношении «Муромцевского» проекта, ставшего в своем роде своеобразным концентрированным выражением правовыми средствами либеральной модели реформирования страны с иными либеральными опытами в этом направлении.

В качестве основы своего проекта Основного закона Муромцев использовал единственный, кроме правительственного, реально существовавший законченный в основных чертах проект Основного закона, составленный в октябре 1904 г. группой членов «Союза освобождения». Это был проект «Основного государственного закона Российской империи», подготовленный, по словам одного из его авторов - В.В. Водовозова, в агитационных целях.⁷⁰ Сохранив его основные принципы, Муромцев в значительной степени изменил его структуру и язык исходя из следующих принципов: строгая юридическая формулировка положений документа; подробная детализация положений; соответствие языка и стиля законопроекта языку действующего законодательства. Желание Муромцева придать статьям документа такие черты основывалось на присущем ему стремлении доводить до совершенства разрабатываемые им правовые документы. Он, прежде всего, имел в виду возможность ок-

⁶⁷ Петров Ф.А. Земское либеральное движение в период второй революционной ситуации (конец 1870-х—начало 1880-х гг.): Автореф. ... канд. ист. наук. М., 1976. С. 16.

⁶⁸ Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х - начале 80-х гг. XIX века // Отечественная история. 1993. № 4. С. 32 - 47.

⁶⁹ Аронов Д.В., Садков В.Г. Либеральные проекты Основного закона России (историческая эволюция, опыт и перспективы построения модели). Орел: ОрелГТУ, М.: «Юрист», 2005.

⁷⁰ Шаццлло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг. М., 1985. С. 259 - 260.

троирования новой российской конституции и связанные с этим надежды либералов об учете их предложений. Именно с расчетом на это Муромцев стремился создать проект, который при переходе к конституционному строю мог бы быть достаточно безболезненно включен в Свод законов без внесения в него значительных изменений.

Во главу проекта вместо раздела «Основные законы и Учредительное собрание» Муромцев поставил принципиально важный раздел «О законах», провозглашавший принцип верховенства закона и устанавливавший гарантии этого верховенства. Это положение было важно для Муромцева не только как для профессионального юриста, ставившего во главу угла верховенство права, выраженное в законе, но и как реализация принципа, которым была проникнута вся его общественно-политическая деятельность.⁷¹

В проекте Муромцева отсутствовал особый раздел, посвященный прерогативам монарха. Соответствующие нормы были изложены в разделе о правах народного представительства и исполнительной власти. Это же отличало его законопроект от современных ему конституций европейских стран. Принципиальным было также исключение из правовой системы конституционной России верховного конституционного суда, введение которого представлялось Муромцеву практически неосуществимым в реалиях тогдашнего политического момента.⁷² Полностью был заменен раздел о порядке организации деятельности Государственной думы. В него Муромцев включил новые положения об участии Думы в заключении международных договоров, требующих финансового обеспечения.

Изучение работ Муромцева в области конституционного права позволяет сделать вывод о том, что Муромцев остался на твердой позиции необходимости поиска компромисса между властью и общественным движением. Он не шел в своем проекте так далеко, как это делал, например, Ф.Ф. Кокошкин и другие его коллеги по законотворческой работе, занимавшиеся проектом введения в России Учредительного собрания.⁷³ В то же время Муромцев и авторы «освобожденческого» проекта были едины в столь принципиальном вопросе как целесообразность для России конституционной монархии. Не вызвала разногласий и необходимость двухпалатной парламентской системы исходя из потребности исправлять решения нижней палаты, принятые под влиянием политических страстей. Следовало иметь и представительство в законодательной власти интересов регионов, которым планировалось передать значительное количество функций в области местного самоуправления.⁷⁴

Сходным в обоих проектах был порядок образования кабинета министров и привлечения к ответственности его членов. Разница была в том, что в проекте Муромцева министры подлежали суду Сената, а не специально образованного органа, как это предусматривалось в проекте «освобожденцев». Аналогичным был и порядок вступления в действие указов и иных актов императора, получавших законную силу после скрепления их подписью министра. В отличие от «освобожденческого» проект Муромцева предоставлял право роспуска Думы только монарху, исключая данное правомочие из компетенции премьер-министра.⁷⁵

Проект Муромцева предусматривал более высокий возрастной ценз для получения гражданами активного и пассивного избирательного права (25 лет вместо 21 года), т.е. он несколько сокращал круг лиц, способных голосовать.⁷⁶ Вместе с тем, оба проекта основывались на принципах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, исключали имущественный и иной цензы.

В целом проект Муромцева был по форме гораздо более близок к Основному закону, а по характеру более консервативен, чем проект, подготовленный «освобожденцами». И тем

⁷¹ Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996. С. 29.

⁷² Шелохаев В.В. Судьба русского парламентария (Ф.Ф. Кокошкин) // Отечественная история. 1999. № 5.

⁷³ ГАРФ Ф. 1190. Оп. 1. Д. 18. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996. С. 29.

⁷⁴ ГАРФ Ф. 1190. Оп. 1. Д. 16. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А.Муромцева. С. 399-400. Секиринский С.С., Шелохаев В.В. Либерализм в России: очерки истории (середина XIX - начало XX в.). М., 1995. С. 146.

⁷⁵ Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А. Муромцева. С. 390. Секиринский С.С., Шелохаев В.В. Указ. соч. С. 146.

⁷⁶ Указ. соч. С. 146-147.

не менее в условиях российской политической действительности это был весьма либеральный законопроект, рассчитанный на переход страны на путь конституционного развития.

Проект Муромцева, как центристский и компромиссный, попадал под критику как слева - за отсутствие требования созыва Учредительного собрания,⁷⁷ установления демократической республики и сохранения значительных прерогатив монарха, так и справа - за введение законодательной составляющей государственного строя, ограничение власти императора, требование общедемократических прав и свобод. Этот центризм был выражением давних взглядов Муромцева, ориентированных на поиск компромисса между властью и обществом с целью предотвращения опасных для страны социальных потрясений.

В свое время Муромцев активно занимался теоретическими разработками понятия «кардинальной реформы», придя к выводу о наличии даже в реформе, признаков опасности для общественной стабильности. Соответственно в проект Муромцева было встроено несколько типичных для отечественного либерализма компенсаторных механизмов, призванных обеспечить главную парадигму либерального реформаторства – мирный способ его осуществления. К ним прежде всего следует отнести двухпалатное устройство парламента с избранием верхней палаты региональными представительными органами, избранными, так же на основе ценза (оседлости или имущественного), что позволяло предупредить возможную опасность от единомоментного введения института всеобщего избирательного права в стране, не имеющей устоявшихся традиций организации представительной власти. Другим, не менее важным механизмом подобного рода было введение в проект общелиберального института о непрерывности существования представительной власти, которая, даже будучи распущенной главой власти исполнительной, должна была вновь избираться в оговоренный в Основном законе срок. К специфическим механизмам обеспечения стабильности и постоянства функционирования общества относится предлагавшаяся Муромцевым система снятия внутрипарламентских противоречий, когда он предлагал уравнивать права депутатов палат, вводя в особых случаях своего рода парламентскую представительную демократию. В случае, если законопроект не проходил верхнюю палату, после определенной процедуры назначалось совместное заседание палат, где простым большинством голосов решалась судьба законопроекта.

Сравнительный анализ анализируемого проекта с его аналогами, о которых мы говорили выше, показывает наличие в нем значительных лакун. Так вне круга основных вопросов, которые предполагалось урегулировать, в проекте оказались такие принципиально важные для качества конституционного проекта вопросы как гражданство и территория государства, порядок исключений (изъятий) из действия статей закона, принципы административно-территориального деления страны. Не может «герценштейновский» проект сравниться с «освобожденческим» и «муромцевским» по степени разработанности разделов, принципиально важных для политических судеб страны начала XX века. Речь идет прежде всего о принципах избирательной системы и функционирования законодательного учреждения. В «муромцевском» проекте раздел о деятельности законодательной власти носит несколько гипертрофированный характер и в какой-то мере отражает специфику общественных и научных интересов его главного идеолога. Поэтому с этим проектом невозможно сравнивать практически ничего, кроме разве что официального законотворчества.

Не определен в проекте и вопрос о взаимоотношении законодательной и исполнительной власти, принцип формирования последней. Единственная статья, имеющая отношения к этому вопросу, сформулирована в крайне общем виде: «Министры ответственны перед народным собранием». Причем установить смысл, вкладываемый автором в эту статью, располагая лишь текстом проекта, представляется весьма затруднительным, ибо в нем опущены вопросы организации верховной власти. Из совокупности всех статей, так или иначе затрагивающих эту тему, можно отметить, что проект предполагает в той или иной форме нали-

⁷⁷ Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996. С. 29.

чие Главы правительства (в ст.9 указывается, что «...члены обеих собраний имеют право делать запросы отдельным министрам и всему Министерству».

Не решается в проекте и вопрос о процедуре законотворчества. По факту отсутствия в нем указаний на необходимость утверждения законодательных актов одобренных Народным собранием, со стороны исполнительной власти можно предположить, что его авторы тяготеют к идее создания как минимум конституционной монархии и декоративной фигурой монарха с полномочиями меньшими чем в Великобритании, а как максимум - парламентской республики, где решающую роль играет законодательную власть. Однако сам факт, что проект оставляет такой простор для своего толкования, говорит в пользу его низкого юридического качества. Даже его создание в условиях жесткой политической цензуры и противодействия со стороны правительственных силовых структур вряд ли могут быть оправданием для такого количества недоработок и недомолвок в принципиально важном в условиях начинавшегося процесса политизации общества.

Отметим как общий вывод, что данный документ вряд ли в полной мере может быть назван проектом Основного закона. С точки зрения результатов анализа его структуры, а тем более степени разработанности основных положений, точности формулировок и используемых терминов, он является чем-то средним между политической декларацией, партийным заявлением предвыборного характера собственно проектом конституции в том смысле, какой в него вкладывают специалисты.

Названные выше причины и определяют, на наш взгляд, то обстоятельство, что данный проект оказался практически забытым на фоне иного наследия либеральной отечественной юридической мысли 1904–1906 гг. Это связано с тем, что по большинству позиций он уступал «освобожденческому» и тем более «муромцевскому» проекту Основного закона.

Анализ либерального законотворчества в целом позволяет сделать вывод о том, что российская либеральная юриспруденция начала XX века достаточно близко подошла к корректному в политико-правовом отношении варианту ответа на вопрос о способах и методах обеспечения мирной трансформации общества правовым путем. Думается, что не будет преувеличением сказать о том, что отечественным либералам удалось пройти между Сциллой безбрежного демократизма и Харибдой полицейского государства, предложив вариант решения вопроса, по которому вплоть до настоящего времени идут жаркие научные и политические баталии. Однако говорить о возможности неких прямых массовых заимствований из либерального законотворчества начала XX в., как представляется, является как минимум некорректным, хотя по целому ряду частных проблем такие возможности существуют. Но в целом это правовая мысль иной эпохи, отстоящей от нас уже более чем на век и две эпохи в истории страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.). М.: «Юрист», 2005.
2. Аронов Д.В. Научная и общественно-политическая деятельность Сергея Андреевича Муромцева. Орел: ОрелГТУ, 2001.
3. Аронов Д.В. От Лазавки до Таврического дворца. Сергей Андреевич Муромцев – политик, ученый, педагог // Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010.
4. Аронов Д.В., Садков В.Г. Либеральные проекты Основного закона России (историческая эволюция, опыт и перспективы построения модели). Орел: ОрелГТУ, М.: «Юрист», 2005.
5. Кошкидько В.Г. Формирование и функционирование представительной власти в России (1904-1917 гг.). Дисс. ... д-ра ист. наук. М., 2000.
6. Петров Ф.А. Земское либеральное движение в период второй революционной ситуации (конец 1870-х—начало 1880-х гг.): Автореф. ... канд. ист. наук. М., 1976.
7. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х - начале 80-х гг. XIX века // Отечественная история. 1993. № 4.
8. Секиринский С.С., Шелохаев В.В. Либерализм в России: очерки истории (середина XIX - начало XX в.). М., 1995.
9. Шацилло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг. М., 1985.
10. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996.

Аронов Дмитрий Владимирович
ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»
Доктор исторических наук, профессор
Зав. кафедрой «Теория и история государства и права»
Тел.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

D.V. ARONOV

CONSTITUTIONAL HERITAGE OF THE RUSSIAN LIBERAL LEGAL THOUGHT - PROBLEMS AND PROSPECTS OF USE AT THE PRESENT STAGE OF FORMATION OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

Clause is devoted to research of some projects of constitutions in pre-revolutionary Russia in aspect of a liberal political and legal idea. The author comes to conclusion, that the given historical monuments from the point of view of their structure, substantive provisions, accuracy of formulations and used terms, are something to averages between the political declaration, the party application of pre-election character and actually the project of the constitution in that sense what in it is put by experts.

Keywords: constitutionalism, liberalism, the constitutional projects, political and legal documents.

BIBLIOGRAPHY

1. Aronov D.V. Zakonotvorcheskaja dejatel'nost' rossijskih liberalov v Gosudarstvennoj dume (1906-1917 gg.). M.: «Jurist», 2005.
2. Aronov D.V. Nauchnaja i obshhestvenno-politicheskaja dejatel'nost' Sergeja Andreevicha Muromceva. Orel: OrelGTU, 2001.
3. Aronov D.V. Ot Lazavki do Tavricheskogo dvorca. Sergej Andreevich Muromcev – politik, uchenyj, pedagog // Orel: Izdatel' Aleksandr Vorob'ev, 2010.
4. Aronov D.V., Sadkov V.G. Liberal'nye proekty Osnovnogo zakona Rossii (istoricheskaja jevoljucija, opyt i perspektivy postroenija modeli). Orel: OrelGTU, M.: «Jurist», 2005.
5. Koshkid'ko V.G. Formirovanie i funkcionirovanie predstavitel'noj vlasti v Rossii (1904-1917 gg.). Diss. ... d-ra ist. nauk. M., 2000.
6. Petrov F.A. Zemskoe liberal'noe dvizhenie v period vtoroj revoljucionnoj situacii (konec 1870-h—nachalo 1880-h gg.): Avtoref. ... kand. ist. nauk. M., 1976.
7. Petrov F.A. Zemsko-liberal'nye proekty pereustrojstva gosudarstvennyh uchrezhdenij v Rossii v konce 70-h - nachale 80-h gg. XIX veka // Otechestvennaja istorija. 1993. № 4.
8. Sekirinskij S.S., Shelohaev V.V. Liberalizm v Rossii: ocherki istorii (seredina XIX - nachalo XX v.). M., 1995.
9. Shacillo K.F. Russkij liberalizm nakanune revoljucii 1905-1907 gg. M., 1985.
10. Shelohaev V.V. Liberal'naja model' pereustrojstva Rossii. M., 1996.
11. Shelohaev V.V. Sud'ba russkogo parlamentarija (F.F. Kokoshkin) // Otechestvennaja istorija. 1999. № 5.

Aronov Dmitriy Vladimirovich
State University – ESPC
Doctor of historical Sciences, Professor
Head of the chair «Theory and history of state and law»
Tel.: (4862) 42-11-07.
E-mail: t-igip@list.ru

В.И. АСТРАХАН

БЕЗОПАСНОСТЬ ЛИЧНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Статья посвящена исследованию проблемы безопасности личности в контексте системы конституционных прав и свобод человека и гражданина. Автор предлагает определить национальную безопасность как механизм обеспечения защищенности основ конституционного строя Российской Федерации от внешних и внутренних угроз. Предложенная дефиниция позволит представить безопасность как процесс, характеризующийся собственным механизмом, то есть системностью и стадийностью. Кроме того, введением в дефиницию понятия «Российская Федерация» можно устранить позиционирование личности, общества и государства как самостоятельных субъектов обеспечения безопасности, преодолеть необходимость дифференциации понятий «безопасность личности», «безопасность общества» и «безопасность государства», объединив их понятием «защищенность основ конституционного строя».

Ключевые слова: конституционный строй, безопасность, права и свободы человека и гражданина.

Классифицируя установленные Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина по различным основаниям, мы, тем не менее, имеем в виду прежде всего те из них, которые можно отнести к естественным, неотъемлемым, – *право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность*, считая все остальные производными от этих трех.⁷⁸ Мы бы добавили к этому перечню *право на собственность*. Исходя из предложенного тезиса, осуществим оригинальную классификацию конституционных прав и свобод.

Так, на наш взгляд, производными от *права на жизнь* являются: защита семьи, право на жилище, право на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, право на социальное обеспечение, а также – небесспорно, но все же – право на образование. *Правом на свободу* детерминированы: свобода совести, право определения национальности, свобода передвижения и места жительства, право на пользование родным языком, право на свободный труд и на отдых, право на предпринимательскую деятельность, свобода творчества, а также весь комплекс политических прав и свобод. Третий элемент системы естественных прав и свобод, помимо *личной неприкосновенности* в собственном смысле, предполагает следующий спектр: достоинство личности, неприкосновенность жилища и частной жизни, тайна переписки. И, наконец, *право на собственность*, как естественное право, предполагает: право на частную собственность и право на землю.

А как же с гарантиями? Конституционные права и свободы человека и гражданина, составляющие, наряду с конституционными обязанностями, основу правового статуса личности, гарантированы уже самой своей закрепленностью в Основном законе. Но это – аспект декларативный. Что касается механизма защиты прав и свобод, то он, «произрастая» из ст. 2 Конституции, но до настоящего времени однозначно не определен в конституционном законодательстве. Речь идет о *безопасности личности*.

Понятие «безопасность личности» в Конституции не употреблено прямо, но косвенно – неоднократно. Например, ч. 3 ст. 37 декларирует принцип *безопасности труда*; в ч. 1 ст. 56 упоминается *безопасность граждан* в условиях чрезвычайного положения; ч. 2 ст. 74 в качестве оснований для ограничения перемещения товаров и услуг называет необходимость обеспечения *безопасности людей*⁷⁹ и т.п. Это дает нам возможность считать категорию «безопасность личности» конституционной, тем более что она упоминается и раскрывается во многих актах, являющихся источниками конституционного права.

⁷⁸ Миронова Т. К. Основные права человека в Конституции и международно-правовых нормах // Гражданин и право. № 4. 2006.

⁷⁹ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 4.

Проследить содержательное становление конституционной категории «безопасность личности» можно только исходя из результатов ее соотнесения с двумя другими – «безопасность общества» и «безопасность государства», которые также неоднократно (и, как правило, в тесной связи с первым) встречаются в конституционном тексте, а также в других источниках. Из актов высших органов государственной власти выберем те, которые в прямой постановке используют и интерпретируют конструкцию «безопасность личности, общества и государства». При этом будем следовать хронологии раскрытия интересующей нас категории в текущем законодательстве.

Закон Российской Федерации «О безопасности» дефинирует *безопасность* как «*состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз*».⁸⁰ Причем *жизненно важные интересы* определяются как *совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития всех обозначенных ранее субъектов безопасности*. Далее, раскрывая принципы обеспечения безопасности, законодатель вводит понятие «*баланс жизненно важных интересов личности, общества и государства*». Здесь поле для полемики столь широко, что представляется целесообразным остановиться только на наиболее противоречивых моментах:

- во-первых, защищенность – это не состояние, а процесс, так как обеспечение защищенности предполагает наличие соответствующих механизмов с их стадийностью;
- во-вторых, согласно Конституции, важнейшим (а может, единственным?) «жизненно важным интересом государства» является «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина». Все остальное – производное: ведь и территориальная целостность, и единство системы государственной власти, и государственный суверенитет – это, в конечном итоге, отражение жизненно важных интересов социализированной личности.

Устранению этих противоречий должна была способствовать дальнейшая разработка категории «безопасность личности». **Концепция национальной безопасности Российской Федерации**, утвержденная 17 декабря 1997 г., введя понятие «*национальные интересы России*» и определив его как «*совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства*», содержательно охарактеризовала каждую из групп интересов следующим образом:

- интересы личности* – конституционные права и свободы, личная безопасность, качество и уровень жизни, физическое, духовное и интеллектуальное развитие;
- интересы общества* – демократия, создание правового, социального государства, общественное согласие, духовное обновление России;
- интересы государства* – конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность России, политическая, экономическая и социальная стабильность, законность, правопорядок, равноправное и взаимовыгодное международное сотрудничество.⁸¹

Противоречие осталось! Конституционный строй, являющийся важнейшей гарантией прав и свобод человека и гражданина, структурно отделён от интересов личности и общества. Да и введение понятия «национальная безопасность» лишь усилило терминологическую неразбериху. Если *национальная безопасность Российской Федерации* – это «*безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации*»,⁸² то понятия «нация», «народ» и «Российская Федерация» совпадают. С идентичностью первых двух можно (хотя и условно) согласиться. Что касается понятия «Российская Федерация», то оно может быть интерпретировано двумя способами:

⁸⁰ Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета. 2008.

⁸¹ Указ Президента от 17 декабря 1997 г. «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 26.12.1997. (Документ утратил силу с 12 мая 2009 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537).

⁸² Там же.

а) через понятие «страна», то есть «территория, населенная народом» – исходя из смысла конституционных конструкций «многонациональный народ Российской Федерации» (преамбула, ч. 1 ст. 3), «положение в стране» (П. е) ст. 84) и «территория Российской Федерации» (Ч. 2, 3 ст. 4, ч. 1 ст. 67);

б) через понятие «государство», то есть «организация политической власти» – исходя из смысла ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации.

В первом случае понятие «безопасность Российской Федерации» может выступить объединяющим по отношению к понятиям «безопасность личности», «безопасность общества» и «безопасность государства» и тем самым идентифицироваться с понятием «национальная безопасность». Во втором случае государство позиционирует себя как носителя специфических интересов, что противоречит самому духу Конституции.

Необходимо отметить, что изменения и дополнения, внесенные в Концепцию **Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24**, рассматриваемого нами предмета не коснулись.

Следующий этап доктринального развития системы национальной безопасности связан с утверждением Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Но более чем десятилетний период между Концепцией и Стратегией характерен не только дискуссиями терминологического и иного свойства,⁸³ но и изданием нормативного акта, прямого отношения к рассматриваемой теме не имеющего, но все же косвенно иллюстрирующего процесс трансформации понятия «безопасность личности».

Имеется в виду **Классификатор правовых актов**, одобренный Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511. В классификаторе под индексом 160.010.000 содержится формулировка «Общие положения в сфере обеспечения *безопасности государства, общества и личности*».⁸⁴ Бесспорно, классификатор – документ не программный, а скорее рабочий; его назначение – унификация системы классификации правовых актов и оптимизация процесса автоматизированного обмена правовой информацией. И допущенная инверсия рассматриваемой нами конструкции могла бы показаться незначительной в доктринальном смысле, если бы классификатору не предшествовала **Концепция системы классификации правовых актов Российской Федерации** от 29 сентября 1999 г., подготовленная АО «Консультант Плюс» в рамках исполнения государственного заказа по поручению Российского фонда правовых реформ. Концепция не только подтверждает инверсированную конструкцию, но и наполняет ее элементами конкретным содержанием (приведем основные пункты):

безопасность государства – охрана государственной границы; чрезвычайное положение; государственная тайна; государственная охрана; внешняя разведка; контрразведка;

безопасность общества – безопасность дорожного движения; информационная безопасность; охрана собственности; пожарная безопасность; промышленная безопасность; радиационная безопасность; санитарно-эпидемиологическая безопасность; экологическая безопасность; борьба с терроризмом;

безопасность личности – паспортно-визовая служба, регистрационный учет.⁸⁵

По мнению автора, здесь, помимо произвольной трактовки иерархии социальных ценностей, наблюдается сугубо схоластический подход к решению проблемы их внутреннего структурирования по выделенному критерию. Обосновывать противоречия и нестыковки не будем, они очевидны.

⁸³ В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. № 2. Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. № 9. Патрушев Н. П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. № 7.

⁸⁴ Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» (ред. от 28.06.2005) // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

⁸⁵ Концепция системы классификации правовых актов от 29.09.1999 // СПС КонсультантПлюс: ВерсияПроф

Многие из поставленных ранее вопросов могут быть сняты, исходя из содержания **Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года**, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 12 мая 2009 г.

Во-первых, *национальные интересы* Российской Федерации дефинируются в Стратегии как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства»,⁸⁶ что в значительно большей степени, чем определения из предыдущих актов, соответствует духу ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, в *перечне угроз национальной безопасности* первое место отведено «*прямой или косвенной возможности нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан*», что соответствует общепринятому пониманию сути правового государства как государства, связанного правом во имя реализации законных интересов личности.

В-третьих, в качестве *главного направления государственной политики* в сфере обеспечения национальной безопасности определено «*усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности*», что предполагает взгляд на безопасность личности не как на состояние, а как на процесс.

Положительные сдвиги в оптимизации содержательной стороны рассматриваемой нами конституционной категории налицо. Вместе с тем, хоть и в сглаженной форме, внутреннее структурирование национальной безопасности сохраняется, несмотря на постоянно декларируемый приоритет безопасности личности, государство позиционирует себя как специфический субъект обеспечения безопасности. Это – всего лишь терминология. Но произвольное толкование правовых дефиниций порой влечет за собой трансформацию смысла материальных норм, что недопустимо, тем более в вопросах, связанных с реализацией прав и свобод личности.

Исходя из всего изложенного, автор предлагает определить *национальную безопасность* как *механизм обеспечения защищенности основ конституционного строя Российской Федерации от внешних и внутренних угроз*.

Предложенная дефиниция, на наш взгляд, позволит:

- 1) представить безопасность как процесс, характеризующийся собственным механизмом, то есть системностью и стадийностью;
- 2) введением в дефиницию понятия «Российская Федерация» устранить позиционирование личности, общества и государства как самостоятельных субъектов обеспечения безопасности. При этом понятие «Российская Федерация» одновременно воспринимается и как государство (организация политической власти), и как территория, населенная народом (страна), и как нация (многонациональный народ);
- 3) преодолеть необходимость дифференциации понятий «безопасность личности», «безопасность общества» и «безопасность государства», объединив их понятием «защищенность основ конституционного строя»;
- 4) безопасность личности имманентно включить в контекст национальной безопасности – без дополнительного (по отношению к Конституции) определения ее иерархичности в системе социальных ценностей и приоритетов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 4.
2. Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета. 2008.
3. Указ Президента от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» // СЗ РФ. 2000. № 12. Концепция системы классификации правовых актов от 29.09.1999 г. // СПС «Консультант Плюс».

⁸⁶ Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20.

4. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»// СЗ РФ. 2009. № 20.
5. Указ Президента от 17 декабря 1997 г. «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 1997. (Документ утратил силу с 12 мая 2009 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537).
6. В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Л. и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. № 2.
7. Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. № 9.
8. Миронова Т.К. Основные права человека в Конституции и международно-правовых нормах // Гражданин и право. № 4. 2006.
9. Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. № 7.

Астрахан Владимир Иванович

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»

Кафедра теории и истории государства и права

Профессор, доктор исторических наук

Тел.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

V.I. ASTRAKHAN

SECURITY OF THE PERSON AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL CATEGORY

Clause is devoted to research of a problem of safety of the person in a context of system of the constitutional competences and freedom of the person and the citizen. The author suggests to define national safety as the mechanism of maintenance of security of bases of constitutionalism of the Russian Federation from external and internal threats. The offered definition will allow to present safety as the process, described own mechanism, that is as system with corresponding stages. Besides use of a word-combination "Russian Federation" allows to eliminate positioning of the person, a society and the state as independent subjects of a safety. It also enables to not use in a science such terms, as « safety of the person », « safety of a society » and « safety of the state ». Them it is possible to unite concept « security of constitutionalism ».

Keywords: *constitutionalism; safety; the rights and freedom of the person and the citizen.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii // SZ RF. 26.01.2009. № 4.
2. Zakon Rossijskoj Federacii ot 05.03.1992 № 2446-1 «O bezopasnosti» // Rossijskaja gazeta. 2008.
3. Ukaz Prezidenta ot 15.03.2000 № 511 «O klassifikatore pravovyh aktov» // SZ RF. 20.03.2000. № 12. Konceptcija sistemy klassifikacii pravovyh aktov ot 29.09.1999 // SPS «Konsul'tant Pljus».
4. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 12.05.2009 g. № 537 «Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda»// SZ RF. 2009. № 20.
5. Ukaz Prezidenta ot 17 dekabnja 1997 g. «Konceptcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. № 247. 26.12.1997. (Dokument utratil silu s 12 maja 2009 goda v svjazi s izdaniem Ukaza Prezidenta RF ot 12.05.2009 № 537).
6. V.G. Vishnjakov, L.V. Andrichenko, S.A. Bogoljubov, L. i dr. Nacional'naja bezopasnost' Rossijskoj Federacii: problemy ukreplenija gosudarstvenno-pravovyh osnov // Zhurnal rossijskogo prava. № 2.
7. Vishnjakov V.G. O metodologicheskikh osnovah pravovogo regulirovanija problem bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. № 9.
8. Mironova T.K. Osnovnye prava cheloveka v Konstitucii i mezhdunarodno-pravovyh normah // Grazhdanin i pravo. № 4. 2006.
9. Patrushev N.P. Osobennosti sovremennyh vyzovov i ugroz nacional'noj bezopasnosti Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. № 7.

Astrakhan Vladimir Ivanovich

State University – ESPC

Department of theory and history of state and law

Professor, doctor of historical Sciences

Tel.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

Д.С. ВОРОБЬЕВ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья посвящена исследованию проблемы безопасности конституционного строя в институциональном аспекте. Автор доказывает, что высокий уровень безопасности достижим в условиях демократической формы политико-правового режима. Более того, именно демократические принципы и нормы способствуют развитию справедливого законодательства и правоприменительной практики. Открытые и прозрачные процедуры организации и деятельности публичной власти препятствуют злоупотреблениям, превышению полномочий, коррупции и экстремизму.

Ключевые слова: институциональный подход, конституционный строй, национальная безопасность.

В институциональном аспекте безопасность конституционного строя представляет собой комплексную систему правовых норм, которая, аналогично институту конституционно-правовой ответственности, пронизывает большинство институтов конституционного права. Конституционная безопасность служит цели «сохранения государственной целостности, суверенитета и единства Российской Федерации, обеспечения ее передовых позиций в международном сообществе, прогрессивного развития демократии и прав человека».⁸⁷

А.И. Зубков верно указывает на такие угрозы национальной безопасности, как состояние экономики, организация власти, гражданское общество, поляризация социума, криминализация, терроризм, межнациональные и международные отношения.⁸⁸ Каждая из указанных проблем имеет конституционно-правовой аспект, в то время как организация власти есть политическая сфера, которая представляет собой объект непосредственного конституционного регулирования. Если государственная, муниципальная и общественная власть не организованы надлежащим образом, в них отсутствует баланс свободы и ответственности, а полномочия сосредоточены в рамках компетенции какого-либо одного органа или должностного лица – конституционному строю угрожают нестабильность, неустойчивость. Поэтому в области внутренней политики конституционное право должно обеспечивать, по крайней мере, территориальную целостность и разграничение властных полномочий при единстве системы управления на основе концепции политической демократии.⁸⁹

Демократия – одна из фундаментальных конституционных ценностей, которая сама по себе нуждается в защите вследствие ряда внутренних и внешних угроз. А.Н. Лебедев считает, что демократическим является государство, в котором, «с одной стороны, на практике реализуется принцип народовластия, т.е. реальная власть принадлежит народу, с другой – права и свободы человека, являясь высшей ценностью, обеспечены и защищены государством». При таком подходе к оценке демократичности конституционного строя, к числу основных угроз конституционной безопасности относятся: недостаточная реализация народного суверенитета; присвоение власти; непризнание и несоблюдение конституционных прав и свобод человека; декоративность народовластия; недостаточное воздействие (влияние) граждан и их объединений на органы публичной власти с целью принятия ими определенных решений; идеологическое и политическое однообразие, однопартийная система; недостаточные конституционные гарантии реализации прав и свобод.⁹⁰

⁸⁷ Пудовочкин Ю.Е. Преступления против безопасности государства. М.: Брлитинформ, 2009.

⁸⁸ Зубков А.И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России. СПб.: Пресс, 2004. С. 142 – 143.

⁸⁹ Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. С.В.Степашина. М.: Финансовый контроль, 2003. С. 40.

⁹⁰ Конституционное право России / Отв. ред. Ю.Л.Шульженко. М.: Проспект, 2007. С. 91 – 102.

Однако демократия не является единственной конституционной ценностью. В целях обеспечения безопасности, государство вынуждено идти на ограничения конституционных прав и свобод, о чем прямо записано в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Обоснованные ограничения прав и свобод не могут толковаться как их противоправные нарушения. Кроме того, в целях безопасности политическая свобода, плюрализм, многопартийность и народовластие могут также подвергаться обоснованным ограничениям, что, однако, не должно искажать саму суть российской государственности как демократической и правовой. Трагедия 1 сентября 2004 года в Беслане, как и события 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке, обусловили «потребность нахождения путей обеспечения национальной безопасности страны, отвечающих современным угрозам».⁹¹

Как установил Конституционный Суд Российской Федерации, минимизация информационного и психологического воздействия, оказанного на население террористическим актом, в том числе ослабление его агитационно-пропагандистского эффекта, является одним из необходимых способов защиты общественной безопасности, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, т.е. преследует именно те цели, с которыми Конституция Российской Федерации и международно-правовые документы связывают допустимость ограничения соответствующих прав и свобод. В частности, захоронение лица, принимавшего участие в террористическом акте, в непосредственной близости от могил жертв его действий, совершение обрядов захоронения и поминовения с отдаванием почестей как символу, как объекту поклонения, с одной стороны, служат пропаганде идей террора, а с другой – оскорбляют чувства родственников жертв этого акта и создают предпосылки для нагнетания межнациональной и религиозной розни. В конкретных условиях, сложившихся в Российской Федерации в результате совершения серии террористических актов, повлекших многочисленные человеческие жертвы, вызвавших широкий негативный общественный резонанс и оказавших огромное влияние на массовое общественное сознание, выдача родственникам для захоронения тел лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, способна создать угрозу общественному порядку и общественному спокойствию, правам и законным интересам других лиц, их безопасности, в том числе привести к разжиганию ненависти, спровоцировать акты вандализма, насильственные действия, массовые беспорядки и столкновения, что может повлечь за собой новые жертвы, а места захоронений участников террористических актов могут стать местами культового поклонения отдельных экстремистски настроенных лиц, будут использоваться ими в качестве средства пропаганды идеологии терроризма и вовлечения в террористическую деятельность.⁹²

В другом своем постановлении Конституционный Суд Российской Федерации установил, что Конституция Российской Федерации, обязывая граждан и их объединения соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, часть 2), запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (статья 13, часть 5), и допускает возможность ограничения права на объединение федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3). Названные конституционные положения согласуются с пунктом 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах⁹³ и пунк-

⁹¹ Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной безопасности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М.: Норма, 2007.

⁹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 г. по делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой // СЗ РФ. 2007. № 27.

⁹³ Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // ВВС СССР. 1976. № 17.

том 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁹⁴, из которых следует, что право на объединение не подлежит никаким ограничениям, за исключением тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.⁹⁵

Таким образом, практика конституционного правосудия современной России всемерно подчеркивает необходимость учета национальной безопасности как важного фактора демократического строительства, который допускает соразмерные и сбалансированные правоограничения в юридической системе страны. Особенности настоящего этапа развития российского государства предполагают не только гарантии политической свободы, но и связанности правом, юридической ответственности. Никакое право «не может быть абсолютным и использоваться в противоречии с его назначением, тем более – намеренно с целью злоупотребления правом».⁹⁶ Интересы национальной безопасности становятся одной из основных конституционно значимых ценностей, которые требуют адекватного учета в законодательстве и правоприменительной практике наряду с верховенством прав и свобод человека и гражданина, разделением властей, федерализмом, местным самоуправлением, разграничением предметов ведения и полномочий между властными структурами.

Обоснованность данных суждений подтверждают многочисленные факты. Усиление сепаратизма, попытки расчленения единой территории Российской Федерации с учетом усиления влияния пограничных стран (Китая, Турции, Японии) на субъекты Федерации, несут «серьезную угрозу нарушения геополитического пространства».⁹⁷ Во внутривластной сфере различные группы интересов не всегда становятся «обобщающим вектором интересов большинства населения», что несет в себе угрозу осуществления политики радикальными средствами, что дестабилизирует социально-политическую ситуацию.⁹⁸ Констатируется стремление ряда иностранных государств «оказывать конспиративное целенаправленное информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в ущерб национальной безопасности России».⁹⁹ Сохраняется общественная опасность представительства организованного криминалитета в выборных органах государственной власти и местного самоуправления.¹⁰⁰

С момента принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации наше общество проходило различные этапы социально-экономических реформ, причем «за эти годы резко возросла дифференциация населения по уровню доходов. За чертой бедности находится около трети населения России. Дефолт, задержки зарплат, пособий, снижение количества и качества медицинских услуг привели к росту смертности, снижению рождаемости. Государство перестало обеспечивать даже минимальные социальные стандарты».¹⁰¹

Эти и ряд других обстоятельств побудили руководство страны к определенным ответным мерам, к которым относятся: модернизация порядка формирования Совета Федера-

⁹⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. 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.

⁹⁶ Гапченко О.А. Судебная защита как элемент обеспечения безопасности общества и личности в современной России // Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России. Волгоград: Прин Терра, 2009. С. 16.

⁹⁷ Мохов Е.А. Организованная преступность и национальная безопасность России. М.: Вузовская книга, 2002. С. 15.

⁹⁸ Райгородский В.Л. Национальная безопасность России: политико-правовые средства обеспечения. Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 2004. С. 113.

⁹⁹ Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Указ. соч. С. 38.

¹⁰⁰ Красинский В.В. Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Тамбов, 2009. С. 45.

¹⁰¹ Кабышев С.В. Реализация Конституции РФ: пути оптимизации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. М.: МГЮА, 2008. С. 281.

ции, введение института федеральных округов, расширение сети территориальных органов федеральных органов государственной власти, изменение порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, принятие ряда поправок в законодательство об общих принципах организации власти в субъектах Федерации, об общих принципах организации местного самоуправления, избирательное законодательство, введение в действие Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Все указанные меры в определенной мере способствовали повышению уровня конституционной безопасности в стране. Однако это неизбежно привело к трансформации ряда конституционно-правовых институтов, включая ослабление действия механизма разделения властей, принципов федеративного устройства и местного самоуправления. Более централизованная модель государственного управления стимулировала концентрацию публичной власти, что во многом препятствует полноценной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. К.В. Арановский и С.Д. Князев правомерно утверждают, что «прямое вмешательство федерации» основано «главным образом на ее авторитете и откровенном усмотрении. Целесообразность, политические предпочтения федеральных властей выступают его ближайшим, прямым источником и основанием».¹⁰²

Вместе с тем, Б.А. Страшун не без основания подчеркивает, что «полтора десятилетия действия Конституции показали, однако, воочию, что успех формирования в стране конституционного строя обуславливается не только (и, может быть, не столько) текстом высшего ее закона, сколько реализацией этого высшего закона, претворением его в жизнь. Реализация же в решающей мере определяется политико-правовой культурой общества, с которой у нас дело обстоит далеко не лучшим образом. Действительно, вся история России свидетельствует, что если где-либо ростки демократии появлялись, то очень скоро порождали злоупотребления, извращения на практике и легко затапывались самодержавной властью. Достаточно вспомнить, как много демократически избранных руководителей не устояли перед соблазном вроде бы безнаказанного казнокрадства, взяточничества, вымогательства».¹⁰³

При подобных обстоятельствах в современной России, на наш взгляд, требуется сбалансированная система конституционных институтов и механизмов, которая, с одной стороны, обеспечивала бы надлежащий уровень национальной безопасности, с другой – гарантировала верховенство прав человека, плюралистическую демократию, разграничение предметов ведения, полномочий и ответственности. В качестве одного из удачных примеров нахождения данного баланса можно привести норму части 6 статьи 40 Конституции Ирландии: «Создание общественного мнения является вопросом самой большой важности для общего блага, поэтому государство приложит силы для обеспечения таким проявлениям общественного мнения, как радио, пресса, кино, сохранения их правомерной свободы выражения, включая критику Правительства, но она не должна быть использована для подрыва общественного порядка или морали или авторитета государства».¹⁰⁴

Высокий уровень безопасности достижим в условиях демократической формы политико-правового режима. Более того, именно демократические принципы и нормы способствуют развитию справедливого законодательства и правоприменительной практики. Открытые и прозрачные процедуры организации и деятельности публичной власти препятствуют злоупотреблениям, превышению полномочий, коррупции и экстремизму. Лица, представляющие собой угрозу конституционной безопасности, должны подвергаться соразмерным санкциям преимущественно в судебном, а не в административном порядке. Судопроизводство должно обеспечивать беспристрастное и независимое рассмотрение каждого юридиче-

¹⁰² Арановский К.В., Князев С.Д. О понятии и разновидностях федерального принуждения в отношении к российской государственности // Федеральное принуждение: вопросы теории и практики. СПб.: СПб. гос. ун-т, 2006. С. 11.

¹⁰³ Страшун Б.А. Российской Конституции 15 лет // Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне). М.: Фонд конституционных реформ, 2008. С. 52.

¹⁰⁴ Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-м, 1997. С. 351.

ского спора на основе тщательного исследования фактических обстоятельств, их надлежащей оценки. Все это в совокупности позволяет повысить уровень правовой культуры в обществе, доверие граждан к действиям государства, предсказуемость государственной политики и, в конечном итоге, надлежащую защиту прав и законных интересов личности и общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // ВВС СССР. 1976.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2.
3. Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-м, 1997. С. 351.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. 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.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 г. по делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой // СЗ РФ. 2007. № 27.
6. Арановский К.В., Князев С.Д. О понятии и разновидностях федерального принуждения в отношении к российской государственности // Федеральное принуждение: вопросы теории и практики. СПб.: СПб. гос. ун-т, 2006.
7. Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной безопасности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М.: Норма, 2007.
8. Гапченко О.А. Судебная защита как элемент обеспечения безопасности общества и личности в современной России // Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России. Волгоград: Прин Терра, 2009.
9. Зубков А.И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России. СПб.: Пресс, 2004.
10. Кабышев С.В. Реализация Конституции РФ: пути оптимизации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. М.: МГЮА, 2008.
11. Конституционное право России / Отв. ред. Ю.Л.Шульженко. М.: Проспект, 2007.
12. Красинский В.В. Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Тамбов, 2009.
13. Мохов Е.А. Организованная преступность и национальная безопасность России. М.: Вузовская книга, 2002.
14. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. С.В.Степашина. М.: Финансовый контроль, 2003.
15. Пудовочкин Ю.Е. Преступления против безопасности государства. М.: Брлитинформ, 2009.
16. Райгородский В.Л. Национальная безопасность России: политико-правовые средства обеспечения. Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 2004.
17. Страшун Б.А. Российской Конституции 15 лет // Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне). М.: Фонд конституционных реформ, 2008.

Воробьев Дмитрий Сергеевич
Белгородский государственный
национальный исследовательский университет
Аспирант по кафедре конституционного
и муниципального права
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail.: nmu@ostu.ru

D.S. VOROBYEV

INSTITUTIONAL ASPECTS THE SECURITY OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM

Clause is devoted to research of a problem of safety of constitutionalism in aspect of the theory of institutes. The author proves, that the high level of safety is achievable in conditions of a democratic society. Moreover, democratic principles and norms promote development of the fair legislation and justice. The open and transparent procedures of the organization and activity of public authority interfere with abusings, excess of powers, corruption and extremism.

Keywords: *the theory of institutes, constitutionalism, national safety.*

BIBLIOGRAPHY

1. Mezhdunarodnyj pakt o grazhdanskih i politicheskikh pravah ot 19 dekabrja 1966 g.// VVS SSSR. 1976.
2. Konvencija o zashhite prav cheloveka i osnovnyh svobod ot 4 nojabrja 1950 g. // SZ RF. 2001. № 2.
3. Konstitucija Irlandii// Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-m, 1997. S. 351.
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 1 fevralja 2005 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti abzacev vtorogo i tret'ego punkta 2 stat'i 3 i punkta 6 stat'i 47 Federal'nogo zakon-a «O politicheskikh partijah» v svjazi s zhaloboj obshhestvenno-politicheskoy organizacii «Baltijskaja res-publikanskaja partija»// SZ RF. 2005. № 6.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 28 ijunja 2007 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti stat'i 14.1 Federal'nogo zakon-a «O pogrebenii i pohoronnom dele» i Polozhenija o pogrebenii lic, smert' kotoryh nastupila v rezul'tate presechenija sovershennogo imi terroristicheskogo ak-ta, v svjazi s zhaloboj grazhdan K.I. Guzieva i E.H. Karmovoj// SZ RF. 2007. № 27.
6. Aranovskij K.V., Knjazev S.D. O ponjatii i raznovidnostjah federal'nogo prinuzhdenija v otnoshenii k rossijskoj gosudarstvennosti// Federal'noe prinuzhdenie: voprosy teorii i praktiki. SPb.: SPb. gos. un-t, 2006.
7. Volkov V.P., Damaskin O.V., Sechenova R.R. Obespechenie konstitucionnoj bezopasnosti izbiratel'nogo processa v interesah bezopasnosti gosudarstvennogo stroitel'stva. M.: Norma, 2007.
8. Gapchenko O.A. Sudebnaja zashhita kak jelement obespechenija bezopasnosti obshhestva i lichnosti v so-vremennoj Rossii// Prava cheloveka i problemy bezopasnosti obshhestva i lichnosti v sovremennoj Rossii. Volgograd: Prin Terra, 2009.
9. Zubkov A.I. Geopolitika i problemy nacional'noj bezopasnosti Rossii. SPb.: Press, 2004.
10. Kabyshev S.V. Realizacija Konstitucii RF: puti optimizacii// Sovremennij rossijskij konstitucionalizm: problemy teorii i praktiki. M.: MGJuA, 2008.
11. Konstitucionnoe pravo Rossii / Otv. red. Ju.L.Shul'zhenko. M.: Prospekt, 2007.
12. Krasinskij V.V. Pravovoe obespechenie izbiratel'nogo processa v interesah nacional'noj bezopasnosti Ros-sii. Tambov, 2009.
13. Mohov E.A. Organizovannaja prestupnost' i nacional'naja bezopasnost' Rossii. M.: Vuzovskaja kni-ga, 2002.
14. Problemy zakonodatel'nogo obespechenija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii / Pod red. S.V.Stepashina. M.: Finansovyj kontrol', 2003.
15. Pudovochkin Ju.E. Prestuplenija protiv bezopasnosti gosudarstva. M.: Brlinform, 2009.
16. Rajgorodskij V.L. Nacional'naja bezopasnost' Rossii: politiko-pravovye sredstva obespechenija. Rostov-na-Donu: SKNC VSh, 2004.
17. Strashun B.A. Rossijskoj Konstitucii 15 let// Realizacija Konstitucii: ot idej k praktike razvi-tija konstituci-onnogo stroja (sostojanie i perspektivy rossijskogo konstitucionalizma na obshhemirovom fo-ne). M.: Fond konstituci-onnyh reform, 2008.

Vorobyev Dmitry Sergeevich

Belgorod statenational research University
Post-graduate student at the Department of constitutional law
Tel.: (4862) 41-98-07
E-mail.: nmu@ostu.ru

Н.В. МАЛЯВКИНА

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИХ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ КАК КОНКУРИРУЮЩИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ЦЕННОСТИ

Статья посвящена исследованию проблемы соотношения таких конституционно-правовых ценностей, как «самостоятельность» и «взаимодействие». Автор доказывает, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является органическим элементом системы разделения властей и требует интерпретации, по крайней мере, в двух аспектах – институциональном и процессуальном. С институциональной точки зрения необходимость взаимодействия органов публичной власти обусловлена столкновением различных мнений, позиций, ценностей и интересов, а также характером компетенции, разграниченной конституцией и законом между властными субъектами. В процессуальном аспекте взаимодействие государственных и муниципальных органов предполагает такой механизм правового регулирования общественных отношений, при котором наличие формализованных законом взаимных действий становится условием конституционности и законности принятия окончательного решения компетентным на то органом.

Ключевые слова: самостоятельность; взаимодействие; компетенция; полномочия; разделение властей.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый государственный орган и орган местного самоуправления является самостоятельным по вопросам своей компетенции. Самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти закрепляется в ст. 10 Конституции Российской Федерации,¹⁰⁵ самостоятельность органов местного самоуправления – в ст. 12, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации.¹⁰⁶ Это обусловлено конституционно-правовыми принципами и институтами разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий, недопустимости произвольного вмешательства в законную деятельность государственной власти и местного самоуправления. Самостоятельность государственных и муниципальных органов является одним из существенных элементов их конституционно-правового статуса.

Самостоятельность характеризуется в качестве общепризнанного принципа деятельности органов государственной власти и местного самоуправления,¹⁰⁷ который обычно связывается с такими близкими ему понятиями, как «автономия»¹⁰⁸ и «независимость».¹⁰⁹ Самостоятельность есть следствие разделения единой, суверенной власти на отдельные компоненты, очерчиваемые в конституции и законодательстве юридической компетенцией, которая включает в себя властные полномочия и публично значимые функции.¹¹⁰ С появлением множественности субъектов властеотношений неизбежно актуализируется проблема разгра-

¹⁰⁵ Колбая Г.Н. Конституционное положение о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти незыблемо // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 137 – 139.

¹⁰⁶ Давыдова М.А. Соблюдение федеральным законодателем конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // Вестник института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 1. С. 38.

¹⁰⁷ Гаджиев Г.А. Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда РФ 2000 – 2002 годов) // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 9.

¹⁰⁸ Шамхалов М.А. Автономия и самостоятельность местного самоуправления как конституционно-правовой принцип. Дисс... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. С. 12 – 14.

¹⁰⁹ Жамбалнибуев Б.Ж. Финансовая независимость и самостоятельность парламентов // Экономические аспекты развития нормативно-правовой основы обеспечения парламентской деятельности в Российской Федерации. М.: Вуз и школа, 2003. С. 23.

¹¹⁰ Фатьянова Е.В. Раскрытие сущности понятия «компетенция Федерального Собрания Российской Федерации». Разграничение понятий «полномочия» и «функции» Федерального Собрания РФ // Закон и право. 2010. № 7. С. 28 – 30.

ничения власти между ними. В конечном итоге, процессы властной дифференциации приводят к юридическому размежеванию полномочий и ответственности, что характеризуется «самостоятельностью», «независимостью» или «автономией» статуса соответствующего органа.

Однако самостоятельность, как и большинство иных конституционно-правовых ценностей, не является абсолютной и подлежит ограничениям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. В советской науке государственного права самостоятельность в деятельности тех или иных субъектов права не только сочеталась с необходимостью «развития инициативы на местах», но обязательно увязывалась с ленинской концепцией централизованного планового руководства и контроля,¹¹¹ в более широком смысле – с доктриной демократического централизма.¹¹² Сегодня данные подходы, безусловно, утратили свое определяющее значение. Но и в современном обществе концепция абсолютной, ничем не ограниченной свободы действия органов публичной власти, пусть и в рамках установленной им компетенции, не имеет реальных шансов на признание и реализацию в практической действительности. Это объясняется следующими обстоятельствами: во-первых, в конституции и законодательстве невозможно полностью разграничить полномочия между органами и должностными лицами публичной власти. Всегда остается определенная сфера неурегулированных отношений¹¹³ либо область совместного ведения, которая требует общих усилий и координации;¹¹⁴ во-вторых, конституционный институт государственного суверенитета предполагает целостность, единство и независимость государственной власти. Разделение властей с точки зрения концепции государственного суверенитета является не абсолютным, но относительным и условным;¹¹⁵ в-третьих, постоянно меняющиеся стратегические и тактические задачи публичного управления требуют скорее интеграции деятельности всех органов власти, чем их обособления и размежевания.¹¹⁶ В конечном итоге, возникает необходимость *взаимодействия* органов государственной власти, органов местного самоуправления друг с другом.

Б.Н. Чичерин в работе «Общее государственное право» всемерно подчеркивал, что «государство есть союз народа, связанного законом в одно юридическое целое, управляемое верховной властью для общего блага. Все эти элементы – власть, закон, свобода и общая цель – входят в состав всех других союзов, в которые слагается человеческое общежитие».¹¹⁷ Акцент на общности целей в государственно-властной конструкции является одним из центральных в работах данного автора. Не отрицая необходимости разделения властей, разграничения полномочий и ответственности, Б.Н. Чичерин верно настаивал на интегрирующих началах государственно-правового регулирования общественных отношений. Это, в свою очередь, предполагает необходимость конструктивного взаимодействия и делового сотрудничества органов власти.

Более радикальную позицию в этом отношении занимал Ф.Ф. Кокошкин, по мнению которого «теория Монтестье господствовала в юридической науке до середины XIX века, но,

¹¹¹ Демьяненко В.Н. Ленинский принцип правильного сочетания централизованного планового руководства сельским хозяйством с развитием хозяйственной инициативы и самостоятельности // Вопросы развития общества, государства и права. Саратов, 1970. С. 67 – 69.

¹¹² Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1959. С. 21.

¹¹³ Барышникова Т.Ю., Кузнецов Ю.А. О разграничении полномочий публичных образований по финансированию мер социальной поддержки населения: пробелы законодательства и практика их преодоления // Актуальные проблемы социальной направленности цивилистики и смежных областей юриспруденции. Ярославль: ЯрГУ, 2011. С. 140.

¹¹⁴ Чурсина Е.В. Институт совместного ведения в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 8.

¹¹⁵ Пастухова Н.Б. Особенности государственного суверенитета и принципа разделения властей в РФ // Закон. 2010. № 5. С. 36 – 40.

¹¹⁶ Ковалев Н.Д. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом. Новые вызовы в XXI веке // Законодательное обеспечение борьбы с терроризмом. М.: Изд-во Гос. Думы, 2003. С. 22.

¹¹⁷ Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006. С. 3.

начиная с этого времени, она подвергалась критике. Против учения о разделении властей были выставлены три аргумента, которые можно назвать аргументами: юридическим, политическим и историческим». Наиболее значимым из них является юридический аргумент, согласно которому «представление Монтескье о трех самостоятельных властях» противоречит «понятию единой юридической личности государства и понятию государственной власти как единой воли. Еще более энергичные возражения, с этой точки зрения, вызывала формула Канта, у которого три власти являются тремя отдельными субъектами, образующими вместе одно лицо – государство. Критики не без основания говорили, что «триада Канта» есть догмат, непостижимый для человеческого разума».¹¹⁸ При данных научных воззрениях тезис о необходимости взаимодействия органов власти имеет тенденцию к вытеснению конституционного принципа разделения властей вплоть до его отрицания.

В отличие от Ф.Ф. Кокошкина, другой видный русский ученый С.А. Котляревский усматривал важнейший конституционный потенциал в принципе самостоятельности органов и, особенно, публично-территориальных единиц. Разграничивая «административную» и «самоуправленческую» формы децентрализации, С.А. Котляревский подчеркивал целесообразность обособления «компетенции власти», т.е. «содержания ее функций и ее самостоятельности».¹¹⁹ При названном подходе основным, базовым принципом государственного строительства признается именно самостоятельность (автономность, независимость) каждого из субъектов властеотношений. Что касается необходимости их взаимодействия, данная конституционно-правовая ценность позиционируется в качестве вторичной, следующей за их самостоятельностью. Взаимодействие считается конституционным в той мере, в какой оно не противоречит общепризнанному принципу разделения властей.

Подобные примеры можно продолжить. Однако приведенный обзор точек зрения, на наш взгляд, является достаточным, чтобы убедиться, что в дореволюционной русской науке государственного права не сложилось единого мнения по проблеме взаимодействия органов публичной власти и их самостоятельности как конкурирующих конституционно-правовых ценностей. Авторы отдавали предпочтение какой-либо одной из двух конкурирующих ценностей либо признавали необходимость их сбалансированного сочетания. В целом эти теоретико-методологические подходы сохранились и в современной российской науке. Однако острота противоречий во взглядах с течением времени значительно смягчилась. Современные ученые воздерживаются от однозначного отрицания самостоятельности или взаимодействия органов публичной власти. В той или иной мере, они считают верным сбалансированный подход, при котором *самостоятельность и взаимодействие признаются одновременно*. Это, разумеется, приводит к определенному «конфликту» конституционно-правовых ценностей, поскольку «взятые в чистом виде», они взаимно исключают друг друга.

Данная логика весьма четко прослеживается в Конституции Российской Федерации, законодательстве и правоприменительной практике. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации «является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина». В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он «принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и *взаимодействие* органов государственной власти». Из этого конституционного положения следует, что, во-первых, органы государственной власти должны взаимодействовать друг с другом; во-вторых, глава государства несет публично-правовую обязанность обеспечивать такое взаимодействие; в-третьих, взаимодействие государственных органов осуществляется не только в силу полномочий Президента Российской Федерации, но и без его вмешательства (самостоятельное взаимодействие, взаимодействие вследствие полномочий иных государственных органов, например – судов). Кроме того, важно подчерк-

¹¹⁸ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 213 – 214.

¹¹⁹ Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 50 – 51.

нать, что Конституция Российской Федерации связывает «взаимодействие» наиболее близким образом с задачами обеспечения «согласованного функционирования» государственных органов, а также охраны суверенитета, включающего независимость и государственную целостность России. «Согласованность функционирования» государственных органов еще более четко конкурирует с конституционным принципом разделения властей, предполагающим самостоятельность каждого государственного органа в рамках его компетенции.

Взаимодействие не всегда предполагает согласованное функционирование субъектов правоотношений. Конечно, без определенного минимума согласованности взаимное действие не представляется возможным. Однако взаимодействие допускает различные цели взаимодействующих субъектов, самостоятельность их интересов, полномочий и функций. Нередко взаимодействие приводит к противоположному результату – рассогласованности, конфликту, размежеванию. Основная его цель – обеспечить упорядоченную законом форму коммуникации, без которой реализация установленной законом компетенции не может быть осуществлена.

Так, Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы (Ст. 111 Конституции Российской Федерации). В данном случае имеет место взаимодействие Президента Российской Федерации с Государственной Думой. Данные государственные органы несут публично-правовую обязанность согласованного функционирования в том смысле, что Президент Российской Федерации не вправе единолично назначить Председателя Правительства Российской Федерации, равно как Государственная Дума не может произвольно отказаться от конституционной обязанности рассмотрения на своем заседании вопроса о кандидатуре, предложенной главой государства.

Однако данные формы «согласованного функционирования» не означают, что Президент Российской Федерации и Государственная Дума юридически обязаны полностью избегать разногласий, рассогласованности и самостоятельности, действовать в качестве некоего политического «монолита», не допускающего каких-либо споров и конфликтов. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении № 28-П от 11 декабря 1998 г. подчеркнул, что «положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение – с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике».¹²⁰

Нормативные положения ст. 111 и ст. 117 Конституции Российской Федерации стимулируют Президента Российской Федерации и Государственную Думу к активному конституционному сотрудничеству. Прежде чем внести кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, глава государства может провести консультации с Государственной Думой или представителями наиболее влиятельных фракций, чтобы вносимая кандидатура была заранее согласована и предварительно поддержана. В этом случае последующие парламентские действия будут более ожидаемыми и предсказуемыми. То же самое можно сказать в отношении предварительного согласования с главой государства выражения Государ-

¹²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

ственной Думой вотума недоверия Правительству Российской Федерации и совершения других юридически значимых парламентских действий. Однако ни глава государства, ни парламент не несут конституционной обязанности придерживаться именно этой линии политического поведения. В данных вопросах они обладают достаточно широкой конституционной дискрецией.

Основания и порядок взаимодействия государственных и муниципальных органов регулируются не только Конституцией Российской Федерации, но и федеральным законодательством. Согласно ст. 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» заявители и органы публичной власти обязаны осуществлять взаимодействие в форме предоставления документов, информации и осуществления действий, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами.¹²¹ Законодательно признанными формами взаимодействия субъектов правоотношений также являются: согласование (Ст. 9 Федерального закона «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением»);¹²² информирование (Ст. 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»);¹²³ консультации (Ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); присутствие должностных лиц одних органов на заседаниях других органов (Ст. 21 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»)¹²⁴ и т.д. Зачастую использование законодателем термина «взаимодействие» приводит к неопределенности в понимании нормативных положений закона, неясности в их толковании и применении в практической деятельности. Например, ст. 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривается такая форма взаимодействия государственных и муниципальных контролирующих органов, как «определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок». В результате становится затруднительным ответ на вопрос, к чьей все-таки компетенции относится их разрешение.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что юридическое значение термина «взаимодействие» значительно отличается от общенаучного, принятого в теоретической литературе. Согласно словарю С.И. Ожегова под взаимодействием понимается «взаимная связь двух явлений» либо «взаимная поддержка между кем-нибудь».¹²⁵ О.А. Самойлова считает, что взаимодействие «рассматривается по большей части, как отношения между субъектом и объектом управления».¹²⁶ Ф. Кобзарев рассматривает взаимодействие как согласованную, как правило, основанную на сотрудничестве деятельность по достижению общих целей, задач.¹²⁷ А.В. Жеребцов отмечает, что взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительными органами местного самоуправления про-

¹²¹ Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹²² Федеральный закон «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» от 7 мая 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2282.

¹²³ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

¹²⁴ Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6217.

¹²⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М.: Рус. яз., 1987. С. 65.

¹²⁶ Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. Саратов. 2003. С. 47.

¹²⁷ Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. № 8. С. 38.

исходит в процессе совместного осуществления публичной власти в стране.¹²⁸ Г.Ф. Скрипкин считает, что согласно Конституции Российской Федерации взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления строится преимущественно на диспозитивных началах (т.е. органы государственной власти и местного самоуправления должны выступать как равноправные субъекты), но в то же время часть правоотношений строится на «императивной основе властеподчинения».¹²⁹

Н.В. Симонова справедливо рассматривает категорию «взаимодействие» с двух сторон: как связь и как процесс. Взаимодействие как связь между различными органами публичной власти характеризуется одновременным и взаимообусловленным изменением состояния двух или большего числа органов в процессе обмена информацией. Взаимодействие органов публичной власти на территории субъекта Федерации – процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти на данной территории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства и населения.¹³⁰

Как отмечает В.Г. Карташов, взаимодействие обладает следующими признаками.¹³¹ два и более субъекта правоотношения; активная деятельность субъектов правоотношения (принятие ими решений и совершение действий, влияющих на другой субъект правоотношения, а не пассивное ожидание воздействия); согласованная деятельность субъектов правоотношения (принятие ими таких решений и совершение действий, которые известны другим субъектам, на основе закона и иных нормативных правовых актов; наличие единой цели, на достижение которой направлена деятельность субъектов правоотношения. Иными словами, в широком смысле взаимодействие – это взаимная согласованная работа органов публичной власти, осуществляемая через правовой механизм государства с целью совместного решения экономических, политических и социальных вопросов, направленных на достижение общих целей и задач.

С приведенной точкой зрения следовало бы согласиться при следующей оговорке: взаимодействие государственных и муниципальных органов является допустимым лишь в тех конституционно-правовых формах и конституционно-правовых пределах, которые не нарушают и не ставят под сомнение конституционный принцип самостоятельности каждого органа публичной власти в рамках его компетенции. В частности, мнение В.Г. Карташова о необходимости «взаимной согласованной работы» органов публичной власти с целью «совместного решения экономических, политических и социальных вопросов, направленных на достижение общих целей и задач» может быть истолковано в качестве инструмента, ограничивающего самостоятельность государственных и муниципальных органов.

Те же сомнения уместны, на наш взгляд, в отношении точки зрения Н.В. Симоновой о «совместных действиях, необходимых для слаженного функционирования государства и населения». Слаженность функционирования не является безусловной конституционной ценностью. При определенных обстоятельствах она может быть истолкована в качестве конституционно-правового деликта (необоснованное вмешательство одного органа в компетенцию другого, противоправное давление и другие конституционные правонарушения, мотивированные общностью задач всех органов публичной власти и единством государственного суверенитета). В целом можно сказать, что взаимодействие органов публичной власти кон-

¹²⁸ Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления. Дис ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 45.

¹²⁹ Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 58-59.

¹³⁰ Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ). Автореф... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 16.

¹³¹ Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 34.

ституционно допустимо лишь в той мере, в какой оно исключает нарушение самостоятельности государственных и муниципальных органов по вопросам их компетенции.

В связи с этим В.Г. Стрекозов отмечает в числе немаловажного элемента в механизме разделения властей «самостоятельность каждой из ветвей власти в пределах законодательно установленных полномочий» и «недопустимость вторжения одной ветви власти в компетенцию других властей». Опираясь на практику конституционного правосудия, В.Г. Стрекозов оценивает отрицательно советскую практику «издания органами различных ветвей власти совместных правовых актов», полагая ее неконституционной и противоправной.¹³² Однако если Конституция Российской Федерации *запрещает* государственным и муниципальным органам взаимодействовать в форме издания совместных правовых актов (не только нормативных правовых, но и правоприменительных), то насколько вообще юридически значим институт их взаимодействия? Властные решения, юридически значимые действия государственных органов должны быть выражены именно в форме правового акта. До издания правового акта действия и бездействие органов публичной власти имеют предварительный и подготовительный, но не властно-обязывающий характер. Не означает ли это, что институт взаимодействия государственных и муниципальных органов имеет лишь предварительно-подготовительную природу, лишенную публично-властного содержания?

Отвечая на данный вопрос, целесообразно учитывать, на наш взгляд, точку зрения Н.В. Симоновой о толковании категории «взаимодействие» с двух сторон: как связи и как процесса. В системе разделения властей ни один из элементов не может позиционироваться в качестве обособленного и не взаимосвязанного с другими элементами. Собственно, англоязычное «checks and balances», в переводе «сдержки и противовесы» или «сдержки и равновесие», предполагает взаимное влияние одних ветвей власти на другие. М.А. Краснов в связи с этим подчеркивает, что «эта система вообще-то имманентна принципу разделения властей, а потому сдержки и противовесы обычно не выделяют в качестве самостоятельного элемента. Однако на практике бывает (особенно это свойственно многим современным транзитным странам, в том числе России), что у органов одной ветви власти отсутствуют необходимые правовые рычаги для того, чтобы защитить свою компетенцию от вторжения иных властных институтов, проконтролировать орган другой ветви власти и при необходимости отреагировать на его решения. В этом случае смысл разделения властей (самостоятельности органов) попросту теряется. Ведь только при системе сдержек и противовесов, причем четка сбалансированной», народ «как суверен может ¹³³ контролировать государственную власть в целом».

Таким образом, интерпретируя «взаимодействие» в качестве взаимосвязи самостоятельных и независимых ветвей власти, государственных и муниципальных органов, мы тем самым подчеркиваем значение конституционного института взаимодействия как органического элемента системы разделения властей. Разделение властей без взаимодействия соответствующих органов публичной власти просто невозможно. Однако взаимодействие между ними должно осуществляться исключительно на партнерской, взаимоуважительной основе, поскольку между ними отсутствуют отношения субординации. В условиях юридической разграниченности компетенции, властных полномочий и публично значимых функций становится возможным партнерское взаимодействие самостоятельных, независимых и автономных субъектов, каждый из которых принимает правовые акты без вмешательства иных лиц.

Толкование конституционного института взаимодействия государственных и муниципальных органов в процессуальном аспекте предполагает, что законодатель не просто признает необходимость институционального взаимодействия органов публичной власти. В определенных случаях законодатель вправе потребовать соблюдения определенных процедур взаимодействия, при отсутствии которых последующий правовой акт будет считаться

¹³² Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992 – 1996 / Сост. Т.Г. Морщакова. М.: Новый Юрист, 1997. С. 6.

¹³³ Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире. М.: Юрист, 2012. С. 30.

недействительным, даже если он принят компетентным на то органом государственной власти или местного самоуправления. Иными словами, взаимодействию здесь придается значение юридического факта, без наступления которого невозможно возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является органическим элементом системы разделения властей и требует интерпретации, по крайней мере, в двух аспектах – институциональном и процессуальном. С институциональной точки зрения необходимость взаимодействия органов публичной власти обусловлена столкновением различных мнений, позиций, ценностей и интересов, а также характером компетенции, разграниченной конституцией и законом между властными субъектами. Вследствие взаимодействия государственные и муниципальные органы в процессе совместной деятельности не только способствуют реализации их компетенции, но и препятствуют чрезмерному сосредоточению фактической публичной власти в рамках полномочий и функций какого-либо одного органа или должностного лица. В процессуальном аспекте взаимодействие государственных и муниципальных органов предполагает такой механизм правового регулирования общественных отношений, при котором наличие формализованных законом взаимных действий становится условием конституционности и законности принятия окончательного решения компетентным на то органом. Процессуальное взаимодействие государственных и муниципальных органов способствует предсказуемости государственной и муниципальной политики, ее направленности на решение конституционно значимых задач, препятствует произвольным действиям и несанкционированному вмешательству одного органа или должностного лица в компетенцию другого.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52.
2. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52.
3. Федеральный закон от 7 мая 2009 г. «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» // СЗ РФ. 2009. № 19.
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52.
6. Барышникова Т.Ю., Кузнецов Ю.А. О разграничении полномочий публичных образований по финансированию мер социальной поддержки населения: пробелы законодательства и практика их преодоления // Актуальные проблемы социальной направленности цивилистики и смежных областей юриспруденции. Ярославль: ЯрГУ, 2011.
7. Гаджиев Г.А. Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда РФ 2000 – 2002 годов) // Журнал российского права. 2003. № 1.
8. Давыдова М.А. Соблюдение федеральным законодателем конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // Вестник института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 1.
9. Демьяненко В.Н. Ленинский принцип правильного сочетания централизованного планового руководства сельским хозяйством с развитием хозяйственной инициативы и самостоятельности // Вопросы развития общества, государства и права. Саратов, 1970.
10. Жамбалнибуев Б.Ж. Финансовая независимость и самостоятельность парламентов // Экономические аспекты развития нормативно-правовой основы обеспечения парламентской деятельности в Российской Федерации. М.: Вуз и школа, 2003.
11. Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления. Дис ... канд. юрид. наук. М., 2006.
12. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.

13. Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1959.
14. Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. № 8.
15. Ковалев Н.Д. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом. Новые вызовы в XXI веке // Законодательное обеспечение борьбы с терроризмом. М.: Изд-во Гос. Думы, 2003.
16. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2004.
17. Колбая Г.Н. Конституционное положение о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти незыблемо // Журнал российского права. 1999. № 5/6.
18. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992 – 1996 / Сост. Т.Г.Морщакова. М.: Новый Юрист, 1997.
19. Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире. М.: Юрист, 2012.
20. Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М.: Рус. яз., 1987.
21. Пастухова Н.Б. Особенности государственного суверенитета и принципа разделения властей в РФ // Закон. 2010. № 5.
22. Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ). Автореф... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.
23. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
24. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. Саратов. 2003.
25. Фатьянова Е.В. Раскрытие сущности понятия «компетенция Федерального Собрания Российской Федерации». Разграничение понятий «полномочия» и «функции» Федерального Собрания РФ // Закон и право. 2010. № 7.
26. Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006.
27. Чурсина Е.В. Институт совместного ведения в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9.
28. Шамхалов М.А. Автономия и самостоятельность местного самоуправления как конституционно-правовой принцип. Дисс... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006.

Малявкина Наталья Валерьевна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал), г. Орел
Кафедра конституционного и муниципального права
Старший преподаватель
Тел.: (486-2) 71-40-14
E-mail: nata-m-orel@mail.ru

N.V. MALYAVKINA

THE INTERACTION OF THE BODIES OF PUBLIC AUTHORITY AND THEIR INDEPENDENCE AS A COMPETING THE CONSTITUTIONAL-LEGAL VALUES

Clause is devoted to research of such legal terms, as «independence» and «interaction». The author proves, that interaction of bodies of the government and institutions of local government is an organic element of separation of powers. Two aspects Here take place: institutes and procedures. From the point of view of institutes interaction is a collision of various opinions, positions, values and interests. Besides character of powers which are established by the constitution and the law here matters. From the point of view of procedure, interaction of the state and municipal bodies assumes such mechanism of legal regulation of public attitudes at which presence of the mutual actions formalized by the law becomes a condition of constitutionality and legality of acceptance of the final decision competent body on that.

Keywords: independence; interaction; the competence; powers; separation of powers.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyi zakon «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» ot 26 dekabrya 2008 g. // SZ RF. 2008. № 52.
2. Federal'nyi zakon «Ob obespechenii dostupa k informacii o deyatel'nosti sudov v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2008. № 52.
3. Federal'nyi zakon «Ob obespechenii ohrany psichiatricheskikh bol'nic (stacionarov) specializirovannogo tipa s intensivnym nablyudeniem» ot 7 maya 2009 g. // SZ RF. 2009. № 19.
4. Federal'nyi zakon «Ob organizacii predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug» ot 27 iyulya 2010 g. // SZ RF. 2010. № 31.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 11 dekabrya 1998 g. № 28-P «Po delu o tolkovanii po-lozhenii chasti 4 stat'i 111 Konstitucii Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 52.
6. Baryshnikova T.YU., Kuznecov YU.A. O razgranichenii polnomochii publicnyh obrazovaniy po finansirovaniyu mer social'noj podderzhki naseleniya: probely zakonodatel'stva i praktika ih preodoleniya // Aktual'nye problemy social'noj napravlenosti civilistiki i smezhnyh oblastej yurisprudencii. YAroslav': YArsGU, 2011.
7. Gadzhiev G.A. Konstitucionnyi princip samostoyatel'nosti sudebnoj vlasti v Rossijskoj Federacii (na osnove reshenii Konstitucionnogo Suda RF 2000 – 2002 godov) // ZHurnal rossijskogo prava. 2003. № 1.
8. Davydova M.A. Soblyudenie federal'nyh zakonodatelem konstitucionnogo principa samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya // Vestnik instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii im. M.M.Speranskogo. 2010. № 1.
9. Dem'yanenko V.N. Leninskii princip pravil'nogo sochetaniya centralizovannogo planovogo rukovodstva sel'skim hozyajstvom s razvitiem hozyajstvennoj iniciativy i samostoyatel'nosti // Voprosy razvitiya obshchestva, gosudarstva i prava. Saratov, 1970.
10. ZHambalibuev B.ZH. Finansovaya nezavisimost' i samostoyatel'nost' parlamentov // E'konomicheskie aspekty razvitiya normativno-pravovoj osnovy obespecheniya parlamentskoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii. M.: Vuz i shkola, 2003.
11. ZHerebcov A.V. Pravovye i organizacionnye osnovy vzaimodejstviya organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii i ispolnitel'nyh organov mestnogo samoupravleniya. Dis ... kand. jurid. nauk. M., 2006.
12. Kartashov V.G. Vzaimodejstvie organov gosudarstvennoj vlasti sub'ekta Rossijskoj Federacii i organov mestnogo samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 19.
13. Kirichenko M.G. Demokraticeskii centralizm v sovetskom gosudarstvennom stroitel'stve. Diss... kand. jurid. nauk. M., 1959.
14. Kobzarev F. Prokurory i sud'i o vzaimodejstvii v sfere ugovol'nogo sudoproizvodstva // Zakonnost'. 2006. № 8.
15. Kovalev N.D. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v bor'be s terrorizmom. Novye vyzovy v HHI veke // Zakonodatel'noe obespechenie bor'by s terrorizmom. M.: Izd-vo Gos. Dumy, 2003.
16. Kokoshkin F.F. Lekcii po obshchemu gosudarstvennomu pravu / Pod red. V.A.Tomsinova. M.: Zercalo, 2004.
17. Kolbaya G.N. Konstitucionnoe polozhenie o samostoyatel'nosti organov zakonodatel'noj, ispolnitel'noj i sudebnoj vlasti nezyblemo // ZHurnal rossijskogo prava. 1999. № 5/6.
18. Konstitucionnyi Sud Rossijskoj Federacii: Postanovleniya. Opredeleniya. 1992 – 1996 / Sost. T.G.Morshchakova. M.: Novyi YUrist, 1997.
19. Krasnov M.A. Konstitucionno-pravovoj smysl ponyatiya «demokraticeskoe gosudarstvo» // Sud'by konstitucionalizma v Rossii i sovremennom mire. M.: YUrist, 2012.
20. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka: ok. 57 000 slov / Pod red. N.YU.SHvedovoj. M.: Rus. yaz., 1987.
21. Pastuhova N.B. Osobennosti gosudarstvennogo suvereniteta i principa razdeleniya vlastej v RF // Zakon. 2010. № 5.
22. Simonova N.V. Vzaimodejstvie organov publicnoj vlasti na territorii prigranichnogo sub'ekta Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovye aspekty (na analize materialov Zapadnogo regional'nogo pogrannichnogo upravleniya FSB RF). Avtoref... kand. jurid. nauk. Volgograd, 2003.
23. Skripkin G.F. Vzaimodejstvie organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya. M.: YUNITI-DANA: Zakon i pravo, 2010.
24. Somova O.A. Pravovye osnovy vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii i organov mestnogo samoupravleniya. Diss... kand. jurid. nauk. Saratov. 2003.
25. Fat'yanova E.V. Raskrytie sushchnosti ponyatiya «kompetenciya Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii». Razgranichenie ponyatii «polnomochiya» i «funkcii» Federal'nogo Sobraniya RF // Zakon i pravo. 2010. № 7.
26. CHicherin B.N. Obshee gosudarstvennoe pravo / Pod red. V.A.Tomsinova. M.: Zercalo, 2006.
27. CHursina E.V. Institut sovmejnogo vedeniya v konstitucionnom prave Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2006. № 9.
28. SHamhalov M.A. Avtonomiya i samostoyatel'nost' mestnogo samoupravleniya kak konstitucionno-pravovoj princip. Diss... kand. jurid. nauk. Mahachkala, 2006.

Malyavkina Nataliya Valeryevna

Russian Academy of national economy
and public service under

The President of the Russian Federation» (the Oryol branch)

The chair of constitutional and municipal law

Senior lecturer

Tel.: (486-2) 71-40-14

E-mail: nata-m-orel@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

УДК 340.155.4

И.В. КУЗНЕЦОВ

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

В статье отражены концептуальные подходы современной системы российского права. Автор указывает, что главной особенностью современной системы права в РФ является тесное взаимодействие международного и национального права. Система права, определяется как внутренняя структура права, которая складывается объективно из реально существующих и развивающихся общественных отношений. Кроме этого, выделены основные принципы характеризующие состояние современной системы права РФ, одними из них являются: социальная обусловленность системы права, научная обусловленность, реалистичность, соответствие международным стандартам.

Ключевые слова: система права, правовое государство, Конституция Российской Федерации, национальное право, международное право.

Система права отражает единство и внутреннее строение права. Научно обоснованная система права, безусловно, влияет на систему законодательства, внося в него элементы гармоничности, упорядоченности. Но вместе с тем система права получает объективирование в законодательстве. Гуго Гроций, говоря о системе права, указал на то, что «юриспруденция как наука о праве и научная система права имеет дело не с изменчивым положением сменяющих друг друга законов, а с объективной природой и сущностью права. И именно поэтому система права выступает как научная основа системы законодательства».¹³⁴ Право должно реагировать на изменение общественных отношений, учитывать социальные, политические, экономические, культурные, психологические и иные аспекты общественной жизни, что возможно благодаря влиянию политической системы на формирование и развитие системы права в общем, и участию элементов политической системы в правотворческом процессе, в частности. Демократические преобразования политической системы Российского общества привели к формированию правовых основ гражданского общества, осознанию новой, гуманистической роли права и всей юридической системы.¹³⁵ Они привели также к существенным изменениям в системе права, что проявилось в законодательном закреплении частной собственности и возникновении новых норм, отраслей и других элементов системы права. Система права всегда обуславливается экономическим и социально-политическим строем общества. Поэтому на формирование системы права значительное влияние оказывает экономическое, социальное и политическое развитие государства, её историческое прошлое, традиции, обычаи и культура народов, населяющих государство, а также нормативно-правовой опыт других стран и народов, поскольку в каждой стране действуют свои правовые обычаи, традиции, законодательство, правовой менталитет, правовая культура. Правовое своеобразие стран позволяет говорить об их самобытности, о том, что каждая из них образует свою систему права – совокупность структурных элементов, существующих в ее рамках. «Система права – это исторически обусловленная, объективно сложившаяся внутренняя структура права, возникающая при определяющей роли общественных отношений».¹³⁶ Следовательно, система права является объективно возникшим, исторически закономерным общественным

¹³⁴ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 450.

¹³⁵ Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право. 2001. № 10.

¹³⁶ Пугина О.А. Преемственность элементов российской правовой системы и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11. С. 3.

явлением, так как система права не зависит от воли конкретных индивидов. Вступая в социальную жизнь, индивид застаёт уже сложившиеся правовые формы и сложившуюся систему права и при осуществлении своих потребностей должен с этим считаться. По мнению Р. Давида, нормы права могут меняться от росчерка пера законодателя, но в системе права немало таких элементов, которые не могут быть произвольно изменены, поскольку они теснейшим образом связаны с нашей цивилизацией и нашим образом мыслей. Законодатель не может воздействовать на эти элементы, точно так же, как на наш язык или нашу манеру размышлять».¹³⁷ Общеизвестно, что к неизменным явлениям относится система права, выступающая своеобразным отражением основных видов общественных отношений. В то же время, творчество людей оказывает определенное влияние на систему права так, например, законодатель может вносить в систему права известные коррективы, изменения (выделить, осознав потребность в этом ту или иную отрасль права или, напротив, объединить их, установить тот или иной институт, принять те или иные нормы, акты и т.д.), но в принципе система права от него не зависит.¹³⁸ Таким образом, выступая внутренней структурой права, система права является статичной. Но в то же время, система права обусловлена социально-политическим, экономическим строем, существующем в государстве, так как возникающие новые общественные отношения должны быть санкционированы государством, посредством их закрепления в нормативно-правовых актах. В условия формирования демократического государства и гражданского общества система права должна гибко улавливать все потребности общественного движения вперед, способствовать экономическому и социальному прогрессу, в противном случае она может стать тормозом на пути общественного развития. Следовательно, система права общества содержит одновременно естественные и искусственные начала, то есть складывается объективно под воздействием исторических, национальных, религиозных и др. факторов, поэтому является стабильной и устойчивой, но в то же время система права способна изменяться и совершенствоваться, в результате правотворческой деятельности государства. Для регулирования возникающих общественных отношений государство создает комплекс правовых норм, которые в дальнейшем могут образовать новый институт, новую отрасль права. Таким образом, в результате создания или изменения нормы права, являющейся первичным элементом системы права, происходят изменения в целом в системе права. Так, например, государство, любое общество подвержено процессу глобализации. Но глобализация оказывает влияние не только на политическую систему, но и на систему права государства. В результате чего возникают новые общественные отношения, требующие правового регулирования. По мнению В.Б. Исакова, влияние глобализации на систему права может иметь как положительные, так и отрицательные стороны. Негативные моменты, прежде всего, связаны с засильем иностранной юридической терминологии, особенно в новых для российского законодательства отраслях – банковском, биржевом, акционерном законодательстве, а также с некритическим заимствованием правовых институтов, рожденных в иных правовых системах (например, траст).¹³⁹ С другой стороны, с развитием цивилизации, глобальным технологическим прогрессом появились новые сферы жизнедеятельности общества, которые, используя регулятивно-динамическую функцию права, государство стремится упорядочить, в результате возникли новые отрасли права, например, космическое, информационное право. Кроме того, по мере изменения приоритетов возникла особая заинтересованность государства и общества в регулировании важных областей жизнедеятельности, в силу этого фактора оформились образовательное, медицинское, избирательное право. Таким образом, в зависимости от ситуации в обществе, в системе права может быть образована или наоборот исчезнуть какая-либо отрасль права, институт права. Поэтому можно сказать, что система права служит средством накопления социальной информации, исходящей, как от за-

¹³⁷ Давид Р. Основы правовой системы современности. М., 1988. С. 39.

¹³⁸ Пугина О.А. Преемственность элементов российской правовой системы и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11. С. 3.

¹³⁹ Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции. Материалы круглого стола // Государство и право. 2004. № 11. С. 106.

конодателя, так и иных нормативных систем. На основании изложенного необходимо еще раз указать, что, являясь основным элементом политической системы, государство учитывает все изменения, происходящие в самой политической системе, в обществе путем нормотворчества. Поэтому, в зависимости от потребностей политического, экономического, социального и т.д. развития общества происходят различные изменения в тех или иных элементах системы права. Правовые нормы регулируют лишь те общественные отношения, которые на данный момент являются для государства важными, объективно предполагающими необходимость такого регулирования. Например, возникли рыночные отношения, местное самоуправление – соответственно появились коммерческое право, муниципальное право, налоговое право, таможенное право.¹⁴⁰

Норма права является первичным, но не единственным элементом системы права, поэтому для продолжения дальнейшего исследования нам необходимо рассмотреть структуру системы российского права. Вопрос структуры системы права рассмотрен в трудах многих юристов (А.Б. Венгеров, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, В.М. Левченко, Р.Х. Макуев, М.Н. Марченко и другие).

Прежде всего, влияние на систему права оказали демократические характеристики государства. В отличие от системы права периода социализма, когда господствовала ленинская формула о непризнании ничего частного, все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное, в России идет процесс становления частного права. Все системы континентального права, в том числе, и система права Российской Федерации, строятся на разделении публичного и частного права. Выделив в системе права частное право, «государство стало на защиту тех договоренностей, которые заключили между собой частные лица ... Как в сфере экономики появляется субъект, наделенный частной собственностью, так и правовой сфере возникает субъект, наделенный существенной автономией, независимостью, возможностью самостоятельно, свободно и в своем интересе решать свои частные дела, не причиняя при этом ущерба правам и законным интересам других лиц, т.е. субъект, частное право которого гарантируется государством».¹⁴¹ В настоящее время законодательно закреплено равенство всех форм собственности: государственной, юридических лиц и граждан, что привело к становлению таких институтов частного права, как право наследуемого пожизненного владения, интеллектуальной собственности, возмещения морального ущерба, институт приобретательской давности и т.д. В юридической науке в последнее время высказывается мнение о нежизнеспособности в современных условиях подхода, предполагающего резкое деление на публичное и частное право, так как зачастую современные кризисные ситуации в стране связаны с тем, что большое внимание уделяется частноправовым регуляторам и практически без внимания остаются регуляторы публично-правовые.¹⁴² Об этом свидетельствует ранее проводившийся курс на отстранение государства от регулирования экономики и исключение из сферы государственного регулирования институтов и механизмов социального обеспечения.

Особенностью системы права Российской Федерации является тесное взаимодействие международного и национального права. «Причем взаимовлияние внутреннего права и «внешних» правовых систем весьма своеобразно. К отраслям национального права примыкают соответствующие международные нормативные массивы или отрасли (международное образовательное, экологическое право и др.), становясь в известной степени их источником».¹⁴³ В отличие от советской системы права, ориентированной на признание приоритета за национальным правом, Конституция РФ 1993 г. «ввела принцип «включенности» международно-правовых актов в систему права и признала приоритет правил международных до-

¹⁴⁰ Макуев Р.Х. Теория государства и права. Учебник: Москва – Орел. 2005. С. 349.

¹⁴¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 396.

¹⁴² Топорнин Б.Н. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интергации (обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2004. № 11. С. 102-109.

¹⁴³ Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 26.

говоров над нормами законов в случае их противоречия».¹⁴⁴ Часть 4 статьи 15 Конституции РФ в иерархии системы права на первое место ставит ратифицированные международные договоры и, в случае противоречия норм национального законодательства нормам международного права, применяются правила международного договора. «Тенденция динамичного соотношения национального и международного права приобретает в современных условиях значение универсальной. Она проявляется как в масштабах взаимовлияния названных правовых систем, так и во все большем «проникновении» международных принципов и норм в национальные правовые системы».¹⁴⁵ Следует отметить, что международные нормы ориентируют национальное законодательство и поэтому в процессе планирования законопроектной деятельности требуется строго учитывать международные обязательства России. «Например, ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод – о праве каждого человека на эффективные средства правовой защиты перед государственным органом – можно рассматривать в качестве нормативно-целевой ориентации для корректировки законов о милиции, о судебном обжаловании действий должностных лиц, для подготовки законов о жалобах, об административной юстиции».¹⁴⁶

Характерной чертой системы права Российской Федерации является гуманистическая направленность, ориентирование на приоритет прав и свобод человека. «Становление демократического и правового государства в российской федерации сопровождается формированием новой правовой системы, обеспечивающей переход к рыночным отношениям, новому определяющей место человека в обществе и государстве».¹⁴⁷ Государство через законы закрепляет права и свободы человека, «закрепление, охрана, поддержание прав и свобод, создание условий для их претворения в жизнь составляют длительную цепь правовых актов и действий, начало которым кладет конституция».¹⁴⁸ Права и свободы закреплены в ряде международных нормативно-правовых актов и национальное законодательство закрепляет международные стандарты в области прав и свобод человека. Часть 1 ст. 17 Конституции России устанавливает: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Развитие системы права в соответствии с демократическими тенденциями направлено на то, что «закон как цивилизованное средство, отражающее естественные и субъективные права человека, ориентированное на свободу, должен направлять развитие общества в удобное для него русло».¹⁴⁹ В юридической науке существует и другая точка зрения, согласно которой закрепление в отечественной системе права гарантированных международным правом стандартов в области защиты прав и свобод человека и гражданина, является необоснованным, так как условия для подобных мер в России еще не сложились и не могут привести к положительному результату. «Следовательно, трансплантация признанных мировых стандартов с установкой догнать и перегнать Европу и Америку не решает поставленной проблемы. Необходим сложный комплекс административных, судебных, воспитательных, пропагандистских мер, призванных восстановить уважение к праву, его нормам».¹⁵⁰

Следующая особенность системы права Российской Федерации проявляется в том, что становление и развитие российской системы права происходит по общим законам, присущим становлению и развитию любой системы права. Прежде всего, к особенностям можно

¹⁴⁴ Там же. С. 26.

¹⁴⁵ Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 101.

¹⁴⁶ Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 26.

¹⁴⁷ Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 26.

¹⁴⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 157.

¹⁴⁹ Бугаева Е.А. Место и роль закона в правовых системах современности // Юрист. 2000. № 3. С. 47.

¹⁵⁰ Мартышин О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России // Государство и право. 2001. № 7. С.12.

отнести то, что система права не возникает заново, а соблюдается принцип преемственности. Система права Российской Федерации должна соответствовать существующим в обществе потребностям, и как ответ на запрос общества создаются новые нормативно-правовые акты, но одновременно с вновь принятыми законами и другими нормативно-правовыми актами продолжает применяться ранее принятое законодательство (нормативно-правовые акты РСФСР, СССР, а также акты Российской Федерации, принятые до декабря 1993 г.) в части не противоречащей Конституции Российской Федерации. «До настоящего времени одновременно в правовом пространстве действует множество принципиально различных правовых актов, так как реформирование основ общественных отношений, начатое в 80-х годах, еще не закончено. Это реформирование велось и ведется не всегда строго последовательно, а в несколько этапов, поочередно разными политическими силами. Соответственно, законы и указы, вступившие в силу в разные годы, расходятся между собой весьма серьезно».¹⁵¹

Итак, на основании изложенного можно обобщить, что под системой права понимается определенная внутренняя структура права, которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений, и выделить основные принципы, характеризующие состояние современной системы права РФ:

- социальная обусловленность системы права, так как определяющая роль в формировании и развитии системы права отводится общественным отношениям.

- Научная обусловленность, реалистичность. Система права имеет определенную структуру, для которой характерны внутренняя согласованность, единство юридических норм и разделение на соответствующие отрасли и институты. Каждой исторической эпохе соответствует своя система права и законодатель не в силах по своему желанию изменить объективно сложившуюся систему права.

- Под влиянием глобализационных процессов в современной системе российского права сформировались отрасли и институты, такие, как космическое, атомное, информационное, экологическое право, уголовно-правовые институты борьбы с компьютерными преступлениями, торговлей людьми, незаконной миграцией и др.

- Система права служит средством накопления социальной информации, исходящей от законодателя, поэтому существующие экономические, социально-политические отношения определяют существующую в государстве систему права. Становление демократического, правового государства, закрепление принципов справедливости, свободы, равенства в Конституции РФ, сориентировало систему права на приоритетность прав человека, нравственные начала, демократический характер. Любое современное государство должно обладать системой права, в основу которой положены представления о высшей ценности прав и свобод человека.¹⁵²

- Еще одним принципом, характеризующим систему права, выступает соответствие международным стандартам. Так как, в условиях глобализации происходит усиление интернационализации правовых систем государств, прежде всего в сфере прав человека, а с другой стороны, - усиление борьбы с новыми нежелательными глобальными явлениями. Под влиянием глобализационных процессов в современной системе российского права сформировались целые отрасли и институты, такие, как космическое, атомное, информационное, экологическое, уголовно-правовые институты борьбы с хакерством, торговлей людьми, незаконной миграцией и др.

¹⁵¹ Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на Федеральном уровне // Государство и право. 2001. № 9. С. 7.

¹⁵² См.: Крусс В.И. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции. Обзор материалов круглого стола / Под ред. Н.В. Щербаковой, Е.Г. Лукьяновой, Е.В. Скурко.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
2. Бугаева Е.А. Место и роль закона в правовых системах современности // Юрист. 2000. № 3.
3. Давид Р. Основы правовой системы современности. М., 1988.
4. Конституции РФ. М., 1996.
5. Крусс В.И. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции. Обзор материалов круглого стола / Под ред. Н.В. Щербаковой, Е.Г. Лукьяновой, Е.В. Скурко.
6. Макуев Р.Х. Теория государства и права. Учебник. Москва – Орел. 2005.
7. Мартышин О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России // Государство и право. 2001. № 7.
8. Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право. 2001. № 10.
9. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997.
10. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции. Материалы круглого стола // Государство и право. 2004. № 11.
11. Пугина О.А. Преемственность элементов российской правовой системы и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11.
12. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на Федеральном уровне // Государство и право. 2001. № 9.
13. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 396.
14. Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 2000. № 2.
15. Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. 2002. № 1. С.
16. Топорнин Б.Н. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2004. № 11.

Кузнецов Игорь Владимирович

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК», г. Орел

Кандидат юридических наук,

Доцент кафедры «Теория и история государства и права»

Тел.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

I.V. KUZNETSOV

THE CHARACTERISTIC FEATURES AND PECULIARITIES OF THE SYSTEM OF MODERN RUSSIAN LAW

The article describes conceptual approaches of modern system of Russian law. The author points out that the main feature of the modern system of law in the Russian Federation is a close interaction between international and national law. System of law is defined as the internal structure of the law which consists objectively of really existing and developing social relationships. Furthermore, the main principles characterizing the state of the modern legal system of the Russian Federation are singled out, some of them are: the social causality of the system of law, scientific causality, realism, accordance to international standards.

Keywords: *the system of law, a constitutional state, the Constitution of the Russian Federation, the national law, international law.*

BIBLIOGRAPHY

1. Nersesjanc V.S. Filosofija prava. M., 1997. S. 450.
2. Matuzov N.I. Aktual'nye problemy rossijskoj pravovoj politiki // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 10. S. 5.
3. Pugina O.A. Preemstvennost' jelementov rossijskoj pravovoj sistemy i problemy konstitucion-no-pravovogo regulirovanija. // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 11. S. 3.
4. David R. Osnovy pravovoj sistemy sovremennosti. M., 1988. S. 39.
5. Pugina O.A. Preemstvennost' jelementov rossijskoj pravovoj sistemy i problemy konstitucion-no-pravovogo regulirovanija. // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 11. S. 3.

6. Pravovaja sistema Rossii v uslovijah globalizacii i regional'noj integracii. Materialy kruglo-go stola // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 11. S.106.
7. Makuev R.H. Teorija gosudarstva i prava. Uchebnik. Moskva – Orel. 2005. S.349.
8. Teorija gosudarstva i prava: Kurs lekcij /pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M., 2001. S. 396.
9. Makuev R.H. Teorija gosudarstva i prava. Uchebnik. Moskva – Orel. 2005. S.349.
10. Teorija gosudarstva i prava: Kurs lekcij /pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M., 2001. S. 396.
11. Topornin B.N. Pravovaja sistema Rossii v uslovijah globalizacii i regional'noj intergacii (ob-zor materialov kruglogo stola) // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 11. S. 102-109.
12. Tihomirov Ju.A. Realizacija mezhdunarodno-pravovyh aktov v rossijskoj pravovoj sisteme // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. № 2. S. 26.
13. Tihomirov Ju.A. Mezhdunarodno-pravovye akty: priroda i sposoby vlijanija. // Zhurnal rossijsko-go prava. 2002 № 1. S. 101.
14. Tihomirov Ju.A. Realizacija mezhdunarodno-pravovyh aktov v rossijskoj pravovoj sisteme // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. № 2. S. 26.
15. Tihomirov Ju.A. Realizacija mezhdunarodno-pravovyh aktov v rossijskoj pravovoj sisteme // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. № 2. S. 26.
16. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. M., 1998. S. 157.
17. Bugaeva E.A. Mesto i rol' zakona v pravovyh sistemah sovremennosti // Jurist. 2000. № 3. S. 47.
18. Martyshin O.V. Neskol'ko tezisov o perspektivah pravovogo gosudarstva v Rossii. // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 7. S.12.
19. Konstitucii RF. M., 1996. S.46.
20. Savel'eva E.M. Problemy sovershenstvovanija zakonodatel'noj dejatel'nosti v Rossii na Fede-ral'nom urov-ne // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 9. S. 7.
21. Kruss V.I. Pravovaja sistema Rossii v uslovijah globalizacii i regional'noj integracii. Obzor materialov kruglogo stola / pod red. N.V. Shherbakovoj, E.G. Luk'janovoj, E.V. Skurko.

Kuznetsov Igor Vladimirovich

State University – ESPC

Candidate of legal Sciences,

Associate Professor of the Department of «Theory and history of state and law»

Tel.: (4862) 42-11-07.

E-mail: t-igip@list.ru

Е.Е. СМЕТАНИНА

ШТРАФ КАК «ВИД ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВЗЫСКАНИЯ»

Рассмотрена правомерность применения штрафа (уменьшения размера заработной платы) за нарушение дисциплины труда. Проанализировано соотношение норм о дисциплине труда и премировании работников.

Ключевые слова: штраф, дисциплина труда, дисциплинарные взыскания, премия, заработная плата.

Трудовое законодательство не предусматривает такого вида дисциплинарного взыскания, как штраф. Однако этот термин активно употребляется на практике работодателями и работниками в смысле обозначения части заработной платы, которая не выплачивается работнику в случае нарушения им трудовой дисциплины.

Если отойти от терминологической проблемы, то придется констатировать право работодателя на уменьшение «обычного» размера заработной платы работника за нарушение дисциплины труда. Однако данное право не является безусловным, оно зависит от используемой работодателем системы оплаты труда. Если система оплаты труда является премиальной, то есть предполагает наличие в заработной плате такой составной части, как премия, то работодатель имеет право эту составную часть уменьшить или не выплатить вообще в случае совершения работником дисциплинарного проступка. На каких нормах права основан этот вывод, и в каком порядке работодателю необходимо указанное право реализовывать?

Целесообразно начать с проверки утверждения о том, что заработная плата может включать несколько составных частей. Согласно ч. 1 ст. 129 ТК РФ, заработная плата (оплата труда работника) – это:

- 1) вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы,
- 2) компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера),
- 3) стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Согласно ст. 135 ТК РФ, заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда. При этом системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. Следует обратить внимание, что локальные нормативные акты, устанавливающие системы оплаты труда, принимаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников.

Трудовой кодекс РФ не содержит подробного правового регулирования таких систем оплаты труда, как сдельная и повременная (вариантами которых могут быть сдельно-премиальная и повременно-премиальная). Однако, исходя из содержания ст. 129 и ст. 135 ТК РФ следует, что работодатель вправе установить такую систему оплаты труда, которая на регулярной основе (ежемесячно) будет иметь в своей структуре премию.

Не следует забывать, что помимо того, что премия является составной частью заработной платы, она также является и видом поощрения за труд (Ч. 1 ст. 191 ТК РФ). Поощрение работника, согласно ст. 22 ТК РФ, является правом, а не обязанностью работодателя.

Однако если премия входит в состав заработной платы и предусмотрена нормативным актом, устанавливающим систему заработной платы у работодателя (чаще всего это локальный нормативный акт), вопрос о выплате либо невыплате премии должен решаться работодателем не произвольно, а в соответствии с этим нормативным актом.

Согласно ст. 22 ТК РФ, работодатель имеет право поощрять работников за добросовестный эффективный труд. Согласно ст. 191 ТК РФ, работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности. В первом случае можно предположить наличие некоторых достижений в работе, по сравнению с выполнением норм труда. Во втором случае достаточно исполнять трудовую функцию в соответствии с требованиями трудового договора и нормами локального регулирования. В любом случае, совершение работником дисциплинарного проступка не вписывается в систему оснований для выплаты премии. Ни добросовестным, ни эффективным нельзя назвать труд, сопряженный с нарушением работником требований дисциплины труда.

Таким образом, нарушение дисциплины труда работником (причем независимо от того, был ли работник привлечен к дисциплинарной ответственности) может являться основанием для невыплаты ему премии, предусмотренной системой оплаты труда, либо подлежащей выплате в связи с особыми достижениями в работе. Однако, такое основание невыплаты премии как нарушение дисциплины труда должно быть прямо указано в нормативном акте работодателя о системе оплаты труда либо о премировании. Отсутствие такого положения в соответствующем акте лишает работодателя возможности реализовать право на выплату премии (включающее принятие решения о ее невыплате).

Как было указано выше, невыплата премии не является видом дисциплинарного взыскания, в связи с чем, при принятии соответствующего решения у работодателя отсутствует обязанность соблюдать процедуру наложения дисциплинарного взыскания, предусмотренную ст. 193 ТК РФ. Вместе с тем, для подтверждения совершения дисциплинарного проступка, явившегося основанием для невыплаты премии, работодателю более чем целесообразно иметь в наличии документы, подтверждающие соответствующие обстоятельства. Какие это документы? Работодатель вправе самостоятельно принять решение о содержании и наименовании таких документов, однако представляется, что наиболее простой вариант (в смысле определенности и законодательной урегулированности процедуры) – все-таки провести процедуру привлечения к дисциплинарной ответственности (Ст. 193 ТК РФ) без этапа наложения самого взыскания (либо включая этот этап, если работодатель примет решение и о применении замечания, выговора либо увольнения).

Следует обратить внимание, что, в литературе часто встречается термин «депремирование», который означает невыплату премии.¹⁵³ Однако применение к ситуации, когда работодатель не реализует свое право на выплату премии в связи с нарушением работником дисциплины труда нельзя называть депремированием, поскольку работник не лишается премии, у него не возникает права на ее получение. В связи с этим отсутствует необходимость каким-либо образом специально оформлять намерение работодателя не реализовывать свое право на выплату премии работнику, нарушившему дисциплину труда. Так, в письме Министерства труда и социального развития от 31 июля 2000 г. № 985-11, отражена аналогичная позиция: «Законодательство исходит из того, что невыплата премии нарушителю трудовой дисциплины не является дисциплинарным взысканием и может применяться наряду с ним. В случае, если в соответствии с положением о премировании у работника не возникает права на получение премии, нет необходимости оформлять невключение его в список на премирование специальным распоряжением (приказом) руководителя организации».

Таким образом, невыплата премии, что нередко на практике именуется штрафом, безусловно, не является видом дисциплинарного взыскания, но является способом поддержания дисциплины труда, неся в себе определенную психологическую и материальную

¹⁵³ Особенности рассмотрения и разрешения отдельных категорий гражданских дел (исковое производство) (под ред. И.К. Пискарева). Проспект. 2011 г. Крапивин О.М., Власов В.И. Законодательство об оплате труда. Система ГАРАНТ. 2011.

нагрузку. При использовании данного способа работодатель обязан соблюдать положения трудового законодательства. При отсутствии в составе заработной платы такой составной части, как премия, наложение штрафа (невыплата части заработной платы) за нарушение дисциплины труда будет являться грубейшим нарушением трудового законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1
2. Особенности рассмотрения и разрешения отдельных категорий гражданских дел (исковое производство) / под ред. И.К. Пискарева. М.: «Проспект», 2011.
3. Крапивин О.М., Власов В.И. Законодательство об оплате труда. // СПС «ГАРАНТ». 2011.

Сметанина Елена Евгеньевна

ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК», г. Орел
Кандидат юридических наук
Доцент кафедры «Гражданское право и процесс»
Тел.:(4862) 41-98-24
E-mail: eleyna@list.ru

E.E. SMETANINA

THE FINE AS «A TYPE OF DISCIPLINARY PUNISHMENT»

Legitimacy of application of a penalty (reduction of the size of a salary) for work misconduct is considered. The ratio of norms about discipline of work and awarding of workers is analysed.

Keywords: *penalty, discipline of work, disciplinary punishments, award, salary.*

BIBLIOGRAPHY

1. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 № 197-FZ // SZ RF. 07.01.2002. № 1
2. Osobennosti rassmotrenija i razreshenija otdel'nyh kategorij grazhdanskih del (iskovoe proizvodst-vo) / pod red. I.K. Piskareva. – M.: «Prospekt», 2011.
3. Krapivin O.M., Vlasov V.I. Zakonodatel'stvo ob oplate truda. //SPS «GARANT». 2011.

Smetanina Yelena Yevgenyevna

State University – ESPC
Candidate of legal Sciences
Senior lecturer of faculty «Civil law and process»
Тел.:(4862) 41-98-24
E-mail: eleyna@list.ru

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

УДК 347.181.12

Н.Н. ОЛЕЙНИК, И.В. САПРАНОВА

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ АРБИТРАЖНОГО ПРАВОСУДИЯ В СССР

Статья посвящена историко-правовому анализу становления и развития арбитражного правосудия в советский период функционирования государства и права. Авторы доказывают, что сочетание централизованного управления и хозяйственной самостоятельности объединений и предприятий было одним из важнейших принципов руководства экономикой страны. В связи с этим строились приоритеты советского государственного строительства. Возникновение новых форм защиты прав и интересов организаций было обусловлено государственной собственностью на средства производства и плановым ведением хозяйства.

Ключевые слова: арбитражное правосудие, хозяйственные споры, плановая экономика.

В первые годы существования Советской власти, когда все производство и распределение были строго централизованы, хозрасчет отсутствовал для соглашений между хозорганами не оставалось места. Споры государственных предприятий и учреждений разрешались в административном порядке, в порядке подчиненности.¹⁵⁴

Одним из важнейших принципов социалистической экономики, после окончания гражданской войны, с переходом государственных предприятий на хозяйственный расчет и развитием договорных связей, было централизованное управление и планирование народного хозяйства. Оно сочеталось с деятельностью экономически обособленных предприятий и организаций на основе хозрасчета и юридической самостоятельности. «Хозяйственный расчет должен лежать в основе ведения всей государственной промышленности», — подчеркивалось в резолюции XI Всероссийской конференции РКП(б).¹⁵⁵ Основой хозяйственной деятельности должна быть борьба за внедрение хозрасчета во всех звеньях народного хозяйства, усиление планово-финансовой дисциплины, дальнейшее укрепление советского рубля, подчеркивалось в решениях XVII съезда ВКП(б).¹⁵⁶

Сочетание централизованного управления и хозяйственной самостоятельности объединений и предприятий — было одним из важнейших принципов руководства экономикой страны и в последующее время. Так совершенствование хозрасчетного метода хозяйствования было предусмотрено Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»,¹⁵⁷ в решениях XXV и XXVI съездов КПСС.

Хозрасчетный метод хозяйствования обуславливал наличие у каждого отдельного звена экономики как общехозяйственных, так и собственных экономических интересов, которые могли не совпадать, а иногда даже противоречить друг другу. Расхождение между интересами участников хозяйственных отношений, неизбежно приводило к различного рода конфликтам и спорам.

¹⁵⁴ Статья 15 декрета о суде № 2 устанавливала, что «судебные иски между разными казенными учреждениями не допускаются». Арбитраж в СССР, изд-во МГУ, 1960.

¹⁵⁵ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. М.: Политиздат, 1967.

¹⁵⁶ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. М.: Политиздат, 1967.

¹⁵⁷ СП СССР. 1979. № 18.

Поэтому перед Советским государством встала проблема о формах урегулирования разногласий, возникающих между национализированными и иными организациями обобщественного сектора в ходе хозяйственной деятельности. Было установлено, что судебные споры между разными казенными учреждениями не допускаются (Декрет о суде № 2). Возникавшие разногласия решали органы, вышестоящие по отношению к своим предприятиям и организациям.

В условиях гражданской войны производство и распределение были строго централизованы, хозяйственный расчет как метод деятельности еще не применялся, не существовало и хозяйственных договоров как оснований для взаимоотношений организаций.

Дальнейшее обобществление производства, увеличение численности государственных и общественных предприятий, объема выпускаемой ими продукции, постепенное расширение их возможностей в решении хозяйственных вопросов обусловили значительное увеличение числа споров между ними. Их разрешение выходило за рамки чисто оперативного на них воздействия, требовало значительных затрат времени, так как было связано с тщательным исследованием фактов, применением доказательств и иных процессуальных средств защиты. Все это вызвало необходимость организационно отделить урегулирование разногласий, возникающих в ходе хозяйственной деятельности между государственными предприятиями, от иных форм работы органов управления народным хозяйством страны.

Для разрешения споров между организациями обобщественного сектора в 1922 г. были созданы специальные комиссии, названные арбитражными: Высшая арбитражная комиссия при Совете Труда и Оборона (СТО) СССР и высшие арбитражные комиссии при экономических советах (ЭКО СО) союзных республик, арбитражные комиссии при совнаркомх автономных социалистических республик, местные (областные, губернские) арбитражные комиссии при областных и губернских исполкомах.¹⁵⁸ В системе органов управления отдельными отраслями экономики создавались ведомственные арбитражные комиссии.

Члены комиссий назначались теми органами, при которых комиссии состояли. Дела о спорах рассматривались коллегиально – председательствующим в заседании и двумя членами (один - юрист, другой - хозяйственник). Споры разбирались в порядке, близком к процедурам гражданского судебного производства, но имевшем некоторые особенности.¹⁵⁹ Надзор за законностью решений местных арбитражных комиссий был возложен на Высшую арбитражную комиссию при СТО. Решения этой комиссии могли быть отменены в порядке надзора Верховным Судом СССР. Наркомюст и прокуратура также обладали правом надзора за арбитражными комиссиями.¹⁶⁰

Арбитражные комиссии возникли в период, когда была расширена оперативная и имущественная самостоятельность предприятий, когда в их отношениях большую роль стал играть договор, поскольку страна перешла к мирным условиям жизни на базе новой экономической политики. Поэтому подавляющая часть споров, рассматриваемых арбитражными комиссиями, была связана с классическими проблемами гражданского договорного права, так как обмен между обособленными хозяйственными единицами должен был носить эквивалентный характер. Основную сложность при разрешении этих споров составляли экспертиза товара, проверка хода его приемки, выявление фактической обстановки, вызвавшей задержку исполнения обязательств, поиски путей предотвращения подобного положения в будущем.

¹⁵⁸ СЗ СССР. 1924. № 23.

¹⁵⁹ Например, в соответствии со ст. 6 Положения об арбитражной комиссии ВСНХ Союза ССР (СЗ СССР 1926 г. № 13, ст. 90) при постановлении решений арбитражная комиссия руководствовалась не только действующими законоположениями, общими началами экономической политики СССР, но и принципом целесообразности. В соответствии со ст. 10 Положения решения арбитражной комиссии должны были исполняться самими сторонами.

¹⁶⁰ Революция права. 1928. № 6.

Законодательство об арбитражных комиссиях, принятое в начале нэпа, отражало экономические условия того времени: относительно слабое развитие договорной системы, недостаточное внимание к хозяйственной и финансовой дисциплине в деятельности предприятий. Арбитражные комиссии, поэтому получили право отсрочить или рассрочить исполнение обязательств, заменить предмет исполнения другим или его денежным эквивалентом, при определенных условиях полностью или частично освободить хозорган от самого обязательства или ответственности за его неисполнение.

Арбитражные комиссии по характеру своей деятельности приравнивались в законодательстве к судебным органам и в отличие от общих судов рассматривались как специальные суды, созданные для разрешения имущественных споров между хозорганами.

При вынесении решения комиссии руководствовались как действующими законоположениями, так и общими началами экономической политики СССР и целесообразности, так как в то время отсутствовало правовое регулирование хозяйственных отношений. Хозяйственное законодательство только начинало формироваться. Однако уже тогда обращалось серьезное внимание на правильность принимаемых комиссиями решений, Высшая арбитражная комиссия при СТО осуществляла надзор за правильностью решений местных комиссий. А ее решения могли быть проверены Верховным Судом СССР, Наркомостом и Прокуратурой СССР.

В оценке юридической природы арбитражных комиссий не было единства. Этот вопрос подвергался широкому обсуждению в печати. Многие были склонны считать арбитражные комиссии гражданскими судами специальной компетенции, предлагали их ликвидировать и слить с общей судебной системой.¹⁶¹ Другие признавали наличие оснований для обособленного рассмотрения имущественных споров государственных предприятий, но подчеркивали необходимость тесной увязки деятельности комиссий с работой общих судов[9]. Третьи связывали судьбу арбитражных комиссий с так называемым «публично хозяйственным», «плановым» правом. Оно могло получить самостоятельное существование. Их сторонники считали что, необходимо полное обособление арбитражных комиссий от общей судебной системы, поскольку «арбитражная комиссия ВСНХ в своих решениях отчетливо отражает те изменения в сторону планового регулирования, которые наиболее ярко проявляются... именно в сфере организации государственной промышленности и ее внутреннего оборота».¹⁶²

И. Овсяников и В. Фирсов, высказываясь за выделение споров хозорганов из общей судебной компетенции, подчеркивали: «Пора признать, что правовые моменты в этой области должны отступить перед применением начала хозяйственной целесообразности... Применение чисто правовых норм в отношениях между госучреждениями все более и более должно отходить на задний план... В арбитражных комиссиях разрешаются не столько правовые споры..., сколько целый ряд весьма запутанных и сложных отношений чисто бухгалтерского плана и технического даже характера, лишь в результате разрешения которых могут возникать те или иные правовые вопросы спорного характера».¹⁶³

Характерно, что в своих исследованиях некоторые авторы склонны были расценивать арбитражные комиссии как вспомогательные административные органы, совершенно игнорируя тот факт, что комиссии включались непосредственно в судебную систему и на их деятельность по рассмотрению споров распространялись нормы гражданско-процессуального кодекса.¹⁶⁴

Ликвидация этих арбитражных комиссий объясняется неоправданностью и двойственной их правовой природой (по характеру деятельности они напоминали суды, однако подчинялись органам управления народным хозяйством), а также их слишком широкими

¹⁶¹ Революция права. 1928 . № 6.

¹⁶² Практика арбитражной комиссии ВСНХ СССР, принципиальные положения, типичные решения (май 1926—ноябрь 1927 г.). Гостехиздат, 1928.

¹⁶³ Ежегодник советской юстиции. 1928. № 42-43.

¹⁶⁴ Гапеев В.Н. Сущность арбитражной формы защиты. Побирченко И.Г. Хозяйственные споры и формы их решения.

полномочиями. Предложения о ликвидации арбитражных комиссий так же обосновывались нежелательностью существования двух различных порядков правоохранительной деятельности, целесообразностью разрешать организационно-хозяйственные, технические споры, не имеющие правового характера, в самих хозяйственных органах.¹⁶⁵ Кроме того, принимались во внимание и определенная дороговизна и медлительность рассмотрения дел в арбитражных комиссиях.¹⁶⁶

4 марта 1931 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление об упразднении государственных арбитражных комиссий.¹⁶⁷ В постановлении было указано, что они упраздняются «в целях укрепления единства судебной системы Союза ССР, поднятия хозяйственной дисциплины и повышения ответственности хозяйственных органов за свою работу».¹⁶⁸ В дальнейшем предусматривалось, что дела, ранее рассматривавшиеся арбитражными комиссиями, передаются на разрешение в общие судебные учреждения согласно законодательству союзных республик. Для того чтобы суды могли полнее учитывать специфику имущественных споров между хозяйственными органами, предполагалось, что при рассмотрении в судебных учреждениях дел, подлежавших ранее рассмотрению арбитражных комиссий, в качестве народных заседателей будут участвовать работники хозяйственных органов.

Однако через две недели после принятия этого решения в постановлении СНК СССР от 20 марта 1931 г. «Об изменении и системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах»¹⁶⁹ была оговорена необходимость организации государственного арбитража для разрешения всех споров между хозорганами, возникающих в связи

Таким образом, возникновение новых форм защиты прав и интересов организаций было обусловлено появлением государственной собственности на средства производства и плановым ведением хозяйства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамов С. Еще и еще раз об арбитражных комиссиях // Ежедневник советской юстиции. 1929.
2. Гапеев В.Н. Сущность арбитражной формы защиты. Побирченко И.Г. Хозяйственные споры и формы их разрешения.
3. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // СП СССР. 1979. № 18.
4. Практика арбитражной комиссии ВСНХ СССР, принципиальные положения, типичные решения (май 1926 - ноябрь 1927 г.). Гостехиздат, 1928.
5. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. М.: Политиздат, 1967.
6. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. М.: Политиздат, 1967.
7. СЗ СССР. 1924. № 23.

Олейник Николай Николаевич

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет (НИУ «БелГУ»)

Доктор исторических наук,
профессор кафедры украиноведения

Тел.: 8 (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

¹⁶⁵ Ежедневник советской юстиции. 1928. № 42-43.

¹⁶⁶ Абрамов С. Еще и еще раз об арбитражных комиссиях // Ежедневник советской юстиции. 1929.

¹⁶⁷ Ведомственные арбитражные комиссии были ликвидированы еще в декабре 1929 года с передачей дел их компетенции государственным арбитражным комиссиям.

¹⁶⁸ СЗ СССР. 1931. № 14.

¹⁶⁹ СЗ СССР. 1931. № 18.

Сапранова Ирина Васильевна
Ростовский государственный
экономический университет «РИНХ»
аспирантка
Тел.:8 (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

N.N. OLEYNIK, I.V. SAPRANOVA

TO THE QUESTION OF THE FORMATION OF THE ARBITRATION JUSTICE IN THE USSR

Clause is devoted to the historical analysis of becoming and development of arbitration justice during the Soviet period of functioning of the state and the law. Authors prove, that the combination of the centralized management and economic independence of associations and the enterprises was one of the major principles of a management of a national economy. In this connection priorities of the Soviet state construction were defined. Occurrence of new forms of protection of the rights and interests of the organizations has been caused by a state ownership with support of manufacture and scheduled house-keeping.

Keywords: arbitration justice, economic disputes, a planned economy.

BIBLIOGRAPHY

1. Abramov S. Eshhe i eshhe raz ob arbitrazhnyh komissijah // Ezhenedel'nik sovetskoj justicii. 1929.
2. Gapeev V.N. Sushhnost' arbitrazhnoj formy zashhity. Pobirchenko I.G. Hozjajstvennye spory i formy ih razresheniya.
3. Postanovlenie CK KPSS i Soveta Ministrov SSSR ot 12 ijulja 1979 g. «Ob uluchshenii planirovaniya i usilenii vozdejstviya hozjajstvennogo mehanizma na povyshenie jeffektivnosti proizvodstva i kachestva raboty» // SP SSSR. 1979. № 18.
4. Praktika arbitrazhnoj komissii VSNH SSSR, principial'nye polozheniya, tipichnye resheniya (maj 1926—nojabr' 1927 g.). Gostehizdat, 1928.
5. Resheniya partii i pravitel'stva po hozjajstvennym voprosam. T. 1. M.: Politizdat, 1967.
6. Resheniya partii i pravitel'stva po hozjajstvennym voprosam. T. 2. M.: Politizdat, 1967.

Oleinik Nikolay Nikolaevich
National Research University Belgorod
State University Doctor of historical Sciences
Professor of the chair of Ukrainian studies
Tel.:8 (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

Sapranova Irina Vasilevna.
Rostov state economic University, Rostov-on-don
post-graduate student
Tel.:8 (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

Э.В. ЛЯДНОВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ

Статья посвящена особенностям становления и развития института присяжных заседателей в современной России. Автор полагает, что законодательство об организации и функционировании суда присяжных в современной России нуждается в существенном реформировании, направленном на обеспечение независимости и беспристрастности присяжных, однократности их привлечения к функции отправления правосудия, а также на пересмотр судьями, прокурорами и адвокатами своих представлений о механизме осуществления судебной власти и своем участии в рассмотрении и разрешении уголовных дел.

Ключевые слова: участие граждан в отправлении правосудия, присяжные заседатели, независимость судей, беспристрастность правосудия.

Как сам институт присяжных заседателей, так и модель правового регулирования его образования и функционирования, в современной России еще не приобрели завершенных форм. Это объясняется новизной института присяжных, неготовностью отечественного правосознания к подобным переменам, принципиально другими ролями прокуратуры, адвокатуры и профессионального правосудия при рассмотрении и разрешении уголовных дел. Вместе с тем, подобная неготовность не является достаточным контраргументом на пути расширения системы судов присяжных. Как удачно высказался один из классиков теории демократии Алексис де Токвиль, «когда англичане учредили суд присяжных, они представляли собой полуварварский народ. С тех пор они стали одной из самых просвещенных наций в мире, и их приверженность суду присяжных возрастала по мере развития у них просвещения».¹⁷⁰

В отличие от западноевропейского генезиса демократизации правосудия, в Российской империи суд присяжных был введен лишь в 1864 году, что было «чудом, в которое многие не верили».¹⁷¹ Но после реформы 1864 года из подсудности присяжных сразу же стали исключаться дела о различных преступлениях со ссылкой на высокий процент оправдательных вердиктов.¹⁷² Нечто аналогичное наблюдается и в современной России. Одни авторы подвергают критике суды присяжных за «относительную неэффективность и высокую стоимость» со ссылкой на необходимость согласованности решений судов по конкретным делам и судебной практики с Конституцией Российской Федерации,¹⁷³ другие ученые отстаивают мнение, что «определение интенсивности воздействия на живых людей силой государственного принуждения» не может быть функцией профессионального юриста.¹⁷⁴ При этом С.А. Пашин считает, что «в демократическом обществе правосудие является не орудием государства, а прежде всего общественной преградой на пути деспотических, несправедливых или устаревших законов, бастионом между ними и личностью. И суд присяжных наилучшим образом приспособлен к исполнению этой функции».¹⁷⁵ Суд присяжных «выступает той драгоценной правовой формой, которая изменяет к лучшему человеческий материал, преобразая чиновников в юристов высшей пробы, а судопроизводство – в акт высшей правды».¹⁷⁶

¹⁷⁰ Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 209.

¹⁷¹ Петрухин И.Л. Правосудие: Время реформ. М.: Наука, 1991. С. 21.

¹⁷² Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб.: Равена-Альфа, 1995. С. 755 – 756.

¹⁷³ Нарутто С.В., Смирнова В.А. Присяжные и арбитражные заседатели: теория и практика. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 60, 99.

¹⁷⁴ Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных. М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1995. С. 41.

¹⁷⁵ Там же. С. 59.

¹⁷⁶ Там же. С. 75.

Но возрожденный суд присяжных в России – это не тот суд, который существовал в России в середине XIX – начале XX вв. За организационную основу современного суда присяжных в России принята его англосаксонская модель (председательствующий судья, двенадцать присяжных, отбираемых по жеребьевке, раздельное разрешение вопросов права и факта)¹⁷⁷. Для английской модели правосудия также характерно рассмотрение уголовных дел «при большом стечении публики», в результате чего уголовное правосудие привлекает «массовое внимание» и приобретает «почти театрализованный характер».¹⁷⁸

В современной юридической науке наметилось два основных методологических подхода к исследованию проблемы организации и функционирования суда присяжных заседателей. Первый из них предполагает оценку данного института в целом и выяснение допустимости его реализации в современной России. Другой подход, исходя из признания необходимости суда присяжных в нашем государстве, предполагает поиск оптимальной модели его правового регулирования на основе комплексной оценки опыта нашей страны, практики зарубежных стран и особенностей исторического этапа развития Российской Федерации. Из двух указанных подходов второй нам представляется наиболее предпочтительным. Разумеется, суд присяжных «громоздок и его организация – дело хлопотливое»,¹⁷⁹ однако «решительный поворот общественного сознания и социальной психологии в пользу суда присяжных»¹⁸⁰ жизненно необходим современному российскому обществу. С другой стороны, многие положения отечественного законодательства, связанные с организацией суда присяжных, заслуживают критического осмысления.

В силу того, что институт присяжных заседателей в современной России применяется исключительно в уголовном процессе, правовое регулирование организации и функционирования института присяжных заседателей осуществляется преимущественно в рамках уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. Исключение составляет Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»,¹⁸¹ содержание которого имеет весьма общий характер. Однако факт размещения соответствующих правовых норм в источниках уголовного и уголовно-процессуального права не свидетельствует о том, что правовая регламентация организации и функционирования института присяжных заседателей составляет исключительный предмет уголовного и уголовно-процессуального регулирования. Конституционный аспект данной проблематики проявляется, во-первых, в реализации конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия, во-вторых, в обеспечении конституционности уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Указанные аспекты нормативно-го воздействия законодателя на общественные отношения находятся в органической взаимосвязи и системном единстве.

В статьях 1 и 2 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» содержится два существенных ограничения конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей: во-первых, рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей федеральных судов общей юрисдикции проводится в Верховном Суде Российской Федерации, верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, автономной области и автономных округов, окружных (флотских) военных судах. Тем самым исключается осуществление правосудия с участием присяжных заседателей в других судах общей юрисдикции, которым подведомственны уголовные дела; во-вторых, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в осуществлении правосудия в

¹⁷⁷ Масленникова Л.Н. Суд присяжных в России и проблемы досудебного производства. М.: Академия МВД России, 1995. С. 6.

¹⁷⁸ Боботов С.В. Откуда пришел к нам суд присяжных? (англосаксонская модель). М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1995. С. 12, 33.

¹⁷⁹ Боботов С.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: история и современность. М.: Манускрипт, 1992. С. 110.

¹⁸⁰ Там же. С. 141.

¹⁸¹ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34.

качестве присяжных заседателей при рассмотрении судами первой инстанции подсудных им уголовных дел с участием присяжных заседателей. Иными словами, данное конституционное право ограничивается правилом о рассмотрении уголовных дел в первой инстанции и правилами подсудности.

В силу новизны института присяжных заседателей для уголовного судопроизводства современной России законодатель правомерно предпочел методику поэтапного введения данного института,¹⁸² прежде всего, применительно к защите конституционного права на жизнь. Согласно статье 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации обвиняемому в особо тяжком преступлении против жизни, за совершение которого федеральным законом предусмотрена возможность назначения смертной казни в качестве исключительной меры наказания, должно быть предоставлено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. В этих случаях, как следует из названной нормы во взаимосвязи со статьями 18, 20 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей выступает особой, закрепленной непосредственно Конституцией Российской Федерации, процессуальной гарантией судебной защиты права каждого на жизнь и должно быть обеспечено на равных основаниях и в равной степени всем обвиняемым в таких преступлениях независимо от места их совершения, установленной федеральным законом территориальной и иной подсудности уголовных дел и прочих обстоятельств.

Приведенная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 2 февраля 1999 года.¹⁸³ На момент рассмотрения этого дела Конституционным Судом Российской Федерации суды присяжных были сформированы лишь в нескольких субъектах Федерации, в связи с чем Конституционный Суд предложил Федеральному Собранию внести в законодательство изменения, обеспечивающие на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого в качестве меры наказания установлена смертная казнь, возможность реализации права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Постановив, что до введения в действие соответствующего федерального закона наказание в виде смертной казни назначаться не может, Конституционный Суд Российской Федерации одновременно указал, что отсутствие такого закона не является препятствием к рассмотрению дел данной категории иным составом суда на территориях, где суд присяжных не создан.

Однако в современных условиях становится неизбежным более широкое распространение отправления правосудия с участием присяжных заседателей, включая районные суды. Примечательно, что в западноевропейской правовой мысли необходимость отправления правосудия по уголовным делам посредством института присяжных заседателей считается очевидной, в то время как основные споры складываются по вопросу о допустимости отправления правосудия по гражданским делам. Так, по наблюдению П.Л. Михайлова, неподведомственность гражданских дел судам присяжных во Франции, в отличие от Англии, еще в XVIII веке была обусловлена следующим аргументом, сохраняющим актуальность в наши дни: «Сложившиеся правила регулирования частноправовых отношений, основанные на переработанном римском праве, не позволяют лицам, не обладающим специальной подготовкой, принимать решения в делах гражданских по установлению факта, т. к. установление

¹⁸² Ларин А.М. Из истории суда присяжных России. М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1994. С. 157.

¹⁸³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан// СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

факта требует не простого житейского опыта, которого достаточно в делах уголовных, но знания гражданского права, чего трудно ожидать от простых граждан»¹⁸⁴.

Аргументация П.Л. Михайлова, на наш взгляд, является весьма обоснованной в двух ключевых моментах. С одной стороны, *все без исключения* уголовные дела могут быть подведомственными судам присяжных заседателей в современной России; с другой – романо-германская природа правовой системы России не допускает использования института присяжных заседателей при отправлении правосудия по гражданским делам.

Разумеется, правовое регулирование, обеспечивающее право граждан на законный суд в случаях рассмотрения уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, имеет свою специфику, обусловленную, прежде всего, природой такого суда и особенностями производства в нем: присяжные заседатели не обязаны мотивировать свое решение, в том числе по основному вопросу уголовного дела – о доказанности или недоказанности виновности подсудимого в совершении преступления,¹⁸⁵ принимая решение, присяжные заседатели, не будучи профессиональными судьями, основываются преимущественно на своем жизненном опыте и сформировавшихся в обществе, членами которого они являются, представлениях о справедливости.¹⁸⁶

Следовательно, существенное значение приобретают личностные характеристики присяжных заседателей, их незаинтересованность в исходе дела, объективность, независимость от оценок и волеизъявления других лиц, что обеспечивается путем закрепления в законе порядка привлечения граждан к исполнению в суде обязанностей присяжных заседателей и специальных гарантий их беспристрастности. Это выражается в концепции «этического долга» присяжных заседателей постановлять общий вердикт в строгом соответствии с указаниями судьи по правовым вопросам,¹⁸⁷ обеспечиваемый гарантиями, предусмотренными статьей 3 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и главой 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Части 2 и 3 статьи 3 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» содержат перечень оснований, препятствующих участию в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя, причем законодатель разделяет основания, связанные со статусом кандидата в присяжные заседатели и основания, препятствующие участию гражданина в качестве присяжного заседателя в конкретном уголовном деле. Такая методика правового регулирования сама по себе является допустимой, однако в содержательном плане части 2 и 3 статьи 3 анализируемого Федерального закона вызывают отдельные возражения. Кроме того, перечень данных оснований представляется недостаточно полным.

В частности, законодатель устанавливает, что факт не владения языком, на котором ведется судопроизводство, является основанием для не допуска к участию в отправлении правосудия по конкретному уголовному делу, в то время как это обстоятельство не препятствует включению гражданина в список кандидатов в присяжные заседатели. На наш взгляд, подобные обстоятельства должны выявляться заблаговременно, на более ранних стадиях отбора кандидатов в присяжные заседатели. По названным причинам пункт 2 части 3 статьи 3

¹⁸⁴ Михайлов П.Л. Концептуальный подход к созданию суда присяжных: исторический аспект. Гатчина: Изд-во ЛОИЭФ, 2003. С. 20.

¹⁸⁵ Тейман С. Возрождение народного участия в отправлении правосудия в современных правовых системах// Юрист. 2004. № 9. С. 39.

¹⁸⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», федеральных законов «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда// СЗ РФ. 2006. № 16. Ст. 1775.

¹⁸⁷ Зивс С.Л. Современный уголовный суд присяжных в Англии. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. С. 59.

целесообразно было бы исключить, одновременно данное основание указать в качестве пункта 5 части 2 статьи 3 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». Тем более в подпункте «а» пункта 2 статьи 7 этого же Федерального закона данное обстоятельство указано в качестве основания «исключения из списка кандидатов», а не «участия в конкретном деле», как указано в статье 3 Федерального закона.

Кроме того, в статье 3 данного Федерального закона логично было бы установить запрет на включение в список кандидатов в присяжные заседатели выборных должностных лиц, депутатов, государственных гражданских и муниципальных служащих, судей, прокуроров, следователей, адвокатов и нотариусов. Однако подобные запреты установлены не в статье 3, а в статье 7 данного Федерального закона. Граждане, включенные в общий или запасной список кандидатов в присяжные заседатели, исключаются из указанных списков высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации в случаях подачи гражданином письменного заявления о наличии обстоятельств, препятствующих исполнению им обязанностей присяжного заседателя, если он, в числе прочего, является: лицом, замещающим государственные должности или выборные должности в органах местного самоуправления; военнослужащим; судьей, прокурором, следователем, дознавателем, адвокатом, нотариусом или имеющим специальное звание сотрудником органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, службы судебных приставов, таможенных органов, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также лицом, осуществляющим частную детективную деятельность на основе специального разрешения (лицензии); священнослужителем.

Таким образом, отечественный законодатель не учитывает «традиционные основания, свидетельствующие о недопустимости лиц участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя», к числу которых относятся не только «подозрение в пристрастном отношении к делу и бесчестящее осуждение за преступления», но и «высокое общественное положение».¹⁸⁸ С одной стороны, к числу обстоятельств, препятствующих участию в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя, законодатель не относит замещение лицом должности государственной гражданской и муниципальной службы. С другой – по трудно объяснимым причинам закон запрещает участвовать в качестве присяжных заседателей лицам, осуществляющим частную детективную деятельность на основе специального разрешения (лицензии). Такие лица не занимают «высокого общественного положения» и, при отсутствии сомнений в их беспристрастности, вполне могли бы участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей.

Статья 7 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» связывает действие указанных цензов с подачей гражданином письменного заявления о наличии данных обстоятельств. Вследствие этого возникает следующий вопрос: каковы правовые последствия наступления данных обстоятельств при отсутствии письменного заявления гражданина? Вправе ли, например, гражданин участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя, если он является нотариусом, но не ходатайствовал по этому основанию исключить его из списка кандидатов в присяжные заседатели? Буквальный смысл статьи 7 приводит к выводу о допустимости положительного ответа на поставленный вопрос. Однако эти обстоятельства объективно, а не в силу субъективной воли гражданина, препятствуют беспристрастному отправлению правосудия. Поэтому указанные основания должны быть перечислены в статье 3, а не в статье 7 данного Федерального закона.

Статьей 4 анализируемого Федерального закона компетенция по составлению общего и запасного списков кандидатов возлагается на высший исполнительный орган субъекта Федерации с периодичностью ротации в четыре года без указания численности такого списка при ссылке на «необходимое для работы соответствующего суда число граждан, постоянно

¹⁸⁸ Боботов С.В. Откуда пришел к нам суд присяжных? (англосаксонская модель). М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1995. С. 14.

проживающих на территории субъекта Российской Федерации». Кроме того, законодатель требует, чтобы кандидаты в присяжные заседатели распределялись равномерно в соответствии с численностью соответствующих муниципальных образований, входящих в состав субъекта Федерации.

Такой подход к правовому регулированию общественных отношений по формированию списков кандидатов в присяжные заседатели не может не вызывать критической оценки. Прежде всего, компетенция по формированию списка кандидатов в присяжные заседатели должна быть возложена на законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, а не на органы исполнительной власти. В отличие от списка избирателей, формируемого согласно требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,¹⁸⁹ образование списка кандидатов в присяжные заседатели не является сугубо технической процедурой. По справедливому утверждению С.В. Боботова и Н.Ф. Чистякова, последующая беспристрастность присяжных во многом гарантируется «демократической системой составления списков присяжных заседателей».¹⁹⁰

Демократическая система составления списка присяжных заседателей обеспечивается не только возложением компетенции по составлению списка кандидатов на законодательный (представительный) орган субъекта Федерации, но и развернутыми в этих целях парламентскими процедурами.¹⁹¹ Так, случайность выборки может обеспечиваться формированием специальной депутатской комиссии, проведением жеребьевки, правом фракций и депутатских групп контролировать данный процесс, многократным голосованием, требованием квалифицированного большинства голосов парламентариев региональных органов народного представительства при принятии окончательных решений.

В случае введения в будущем коллегий присяжных на уровне районных судов, формирование кандидатов в списки присяжных заседателей могло бы возлагаться на представительные органы муниципальных образований. В современных же условиях, когда суды присяжных функционируют лишь на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, само по себе участие представительных органов муниципальных образований в процессе составления списков кандидатов в присяжные заседатели представляется излишним. Случайную выборку из списка избирателей способны самостоятельно производить как законодательный (представительный), так и высший исполнительный орган субъекта Федерации.

Четырехлетний срок ротации списков кандидатов в присяжные заседатели представляется чрезмерно продолжительным, поскольку «сам по себе факт, что присяжные «связаны социальными обыденными отношениями жизни с остальными гражданами» еще не гарантирует, что они будут судить беспристрастно».¹⁹² Главное здесь – непостоянство участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей по сравнению с профессиональными судьями, высокая частота ротации.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» граждане призываются к исполнению в суде обязанностей присяжных заседателей в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, один раз в год на десять рабочих дней, а если рассмотрение уголовного дела, начатое с участием присяжных заседателей, не окончилось к моменту истечения указанного срока, – на все время рассмотрения этого дела. Частью 3 статьи 326 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что одно и то же лицо не может участвовать в течение года в судебных заседаниях в качестве присяжного заседателя более одного раза.

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ Боботов С.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: история и современность. М.: Манускрипт, 1992. С. 120 – 121.

¹⁹¹ Авакьян С.А. Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 5–13.

¹⁹² Гуэ-Глунок. О суде присяжных/ Пер. с нем. О.А.Филиппова. СПб.: Тип. Ф. Стелловского, 1865. С. 575.

Данные нормы в логической взаимосвязи с правилом о четырехлетней ротации списка кандидатов в присяжные заседатели означают, что не исключается возможность повторного участия одного и того же гражданина в качестве присяжного заседателя по разным уголовным делам. При незначительном количестве кандидатов в присяжные заседатели, указанных в соответствующем списке, вероятность их повторного участия при рассмотрении других уголовных дел возрастает. Однако многократность участия какого-либо гражданина в качестве присяжного заседателя искажает сам смысл института присяжных как формы непрофессионального отправления правосудия непосредственно гражданами исходя из сложившихся в обществе представлений о справедливости.

Даже в США, где суды присяжных характерны не только для уголовного, но и для гражданского судопроизводства, «в некоторых случаях были зафиксированы попытки создать состав присяжных из высококвалифицированных юристов, которые были бы сформированы из выпускников колледжей, например, при слушании и вынесении решений по исключительно сложным делам», однако такие попытки признавались неконституционными¹⁹³.

По указанным причинам, на наш взгляд, часть 3 статьи 326 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации необходимо изложить в редакции: «3. Одно и то же лицо не может участвовать в судебных заседаниях в качестве присяжного заседателя более одного раза». Вследствие этого в статье 10 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» необходимо ограничиться ссылкой на порядок и сроки исполнения гражданином обязанностей присяжного заседателя, установленные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Нельзя согласиться с целесообразностью нормы статьи 4 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», которая требует равномерного включения в список кандидатов в присяжные заседатели граждан, проживающих в соответствующих муниципальных образованиях данного субъекта Федерации. Во-первых, привлечение в качестве присяжных заседателей граждан, проживающих в отдаленных муниципальных образованиях, приводит к дополнительным издержкам на транспортное обеспечение и проживание присяжных во время процесса по уголовному делу. Во-вторых, в большинстве субъектов Федерации численность граждан, проживающих в столицах республик и в административных центрах краев, областей, автономной области и автономных образований, – превосходит численность граждан, проживающих в других муниципальных образованиях. В результате искажается пропорциональность привлечения граждан к отправлению правосудия исходя из фактической плотности населения. Наконец, в-третьих, нельзя не учитывать и тот факт, что уровень правовой культуры в столицах и административных центрах субъектов Федерации значительно выше, поэтому предпочтительным является привлечение в качестве присяжных заседателей лиц, которые непосредственно проживают в населенном пункте, в котором действует соответствующий суд. Для Верховного Суда Российской Федерации – это граждане, проживающие в городе Москве, для судов общей юрисдикции субъектов Федерации – граждане, проживающие в столицах и административных центрах субъектов Федерации. По мере расширения системы судов присяжных заседателей до уровня районных судов будет целесообразно вовлечение в процесс отправления правосудия граждан, проживающих в муниципальных районах, городских и сельских поселениях.

Учитывая данную закономерность, Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» предусмотрел дифференциацию между общим и запасным списками кандидатов в присяжные заседатели. Число граждан, подлежащих включению в общий список кандидатов в присяжные заседатели субъекта Федерации от каждого муниципального образования, должно примерно соответствовать соотношению числа постоянно проживающих в муниципальном образовании граждан с числом граждан, постоянно проживающих в субъекте Российской Федерации. Число граждан, подлежащих включению в запасный список кандидатов в присяжные заседатели, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и составляет не более одной четвертой числа кандидатов в присяжные заседатели, подлежащих включению в общий список кандидатов в присяжные заседатели. Однако ука-

¹⁹³ Бернэм У. Суд присяжных заседателей. М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1994. С. 11.

занное решение законодателя, по изложенным выше причинам, представляется неполным и нуждающимся в дальнейшем совершенствовании.

Особенно ярко данная закономерность проявляется при анализе механизма формирования присяжных заседателей Верховного Суда Российской Федерации. Согласно статье 9 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» кандидаты в присяжные заседатели для участия в рассмотрении уголовных дел Верховным Судом Российской Федерации отбираются путем случайной выборки аппаратом Верховного Суда Российской Федерации из общих и запасных списков кандидатов в присяжные заседатели, составленных для судов в субъектах Российской Федерации. В результате список кандидатов в присяжные заседатели Верховного Суда Российской Федерации лишается своей юридической самостоятельности, из процесса его формирования исключается Федеральное Собрание Российской Федерации, а участие в работе Верховного Суда в качестве присяжных заседателей граждан, не проживающих в городе Москве, влечет за собой высокие издержки за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, законодательство об организации и функционировании суда присяжных в современной России нуждается в существенном реформировании, направленном на обеспечение независимости и беспристрастности присяжных, однократности их привлечения к функции отправления правосудия, а также на пересмотр судьями, прокурорами и адвокатами своих представлений о механизме осуществления судебной власти и своем участии в рассмотрении и разрешении уголовных дел.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
2. 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.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан// СЗ РФ. 1999. № 6.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», федеральных законов «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда// СЗ РФ. 2006. № 16.
5. Авакьян С.А. Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2003.
6. Бернэм У. Суд присяжных заседателей. М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1994.
7. Боботов С.В. Откуда пришел к нам суд присяжных? (англосаксонская модель). М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1995.
8. Зивс С.Л. Современный уголовный суд присяжных в Англии. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1948.
9. Ларин А.М. Из истории суда присяжных России. М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1994.
10. Масленникова Л.Н. Суд присяжных в России и проблемы досудебного производства. М.: Академия МВД России, 1995.
11. Михайлов П.Л. Концептуальный подход к созданию суда присяжных: исторический аспект. Гатчина: Изд-во ЛОИЭФ, 2003.
12. Нарутто С.В., Смирнова В.А. Присяжные и арбитражные заседатели: теория и практика. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
13. Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных. М.: Российская правовая академия МЮ РФ, 1995.
14. Петрухин И.Л. Правосудие: Время реформ. М.: Наука, 1991.
15. Тейман С. Возрождение народного участия в отправлении правосудия в современных правовых системах// Юрист. 2004. № 9.
16. Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб.: Равена-Альфа, 1995.

Ляднова Элла Владимировна
 Орловский районный суд Орловской области
 кандидат юридических наук
 Судья Орловского районного суда Орловской области
 Тел.: (4862) 41-98-07
 E-mail: nmu@ostu.ru

E.V. LYADNOVA

LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE JURY

The article is devoted to the peculiarities of formation and development of the Institute of chartered meeting-employers in contemporary Russia. The author believes that the law on the organization and functioning of trial by jury in modern Russia is in need of substantial reform-research institutes, to ensure the independence and impartiality of the jury, однократ of their involvement in the functions of the administration of justice, as well as the revision of the judges, good-popamu and lawyers of their ideas about the mechanism of implementation of judicial authorities and his participation in the consideration and resolution of criminal cases.

Keywords: participation of citizens in the administration of justice, jurors, judges ' independence, impartiality of justice

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon ot 20 avgusta 2004 g. «O prisjazhnyh zasedateljah federal'nyh sudov obshhej jurisdikcii v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2004. № 34. Tokvil' A. Demokratija v Amerike. M.: Progress, 1992.
2. Federal'nyj zakon ot 12 ijunja 2002 g. «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2002. № 24.
3. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 2 fevralja 1999 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti polozhenij stat'i 41 i chasti tret'ej stat'i 42 UPK RSFSR, punktov 1 i 2 postanov-lenija Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii ot 16 ijulja 1993 goda «O porjadke vvedenija v dejstvie Zakona Rossijskoj Federacii «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon RSFSR «O sudoustrojstve RSFSR», Ugolovno-processual'nyj kodeks RSFSR, Ugolovnyj kodeks RSFSR i Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarushenijah» v svjazi s zaprosom Moskovskogo gorodskogo suda i zhalobami rjada grazhdan// SZ RF. 1999. № 6.
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 6 aprelja 2006 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Federal'nogo konstitucionnogo zakona «O voennyh sudah Rossijskoj Federacii», federal'nyh zakonov «O prisjazhnyh zasedateljah federal'nyh sudov obshhej jurisdik-cii v Rossijskoj Federacii», «O vvedenii v dejstvie Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Fede-racii» i Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svjazi s zaprosom Prezidenta Chechenskoj Respubliki, zhaloboj grazhdanki K.G. Tuburovoj i zaprosom Severo-Kavkazskogo okružnogo voennogo suda// SZ RF. 2006. № 16.
5. Avak'jan S.A. Parlamentskie procedury: konstitucionno-pravovoe regulirovanie i praktika// Parlamentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt/ Pod red. S.A.Avak'jana. M.: Izd-vo MGU, 2003.
6. Bernjem U. Sud prisjazhnyh zasedatelej. M.: Izd-vo Moskovskogo nezavisimogo instituta mezhduna-rodного права, 1994.
7. Bobotov S.V. Otkuda prishel k nam sud prisjazhnyh? (anglosaksonskaja model'). M.: Rossijskaja pravovaja akademija MJu RF, 1995.
8. Zivs S.L. Sovremennyj ugolovnyj sud prisjazhnyh v Anglii. M.: Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1948.
9. Larin A.M. Iz istorii suda prisjazhnyh Rossii. M.: Rossijskaja pravovaja akademija MJu RF, 1994.
10. Maslennikova L.N. Sud prisjazhnyh v Rossii i problemy dosudebnogo proizvodstva. M.: Akademija MVD Rossii, 1995.
11. Mihajlov P.L. Konceptual'nyj podhod k sozdaniju suda prisjazhnyh: istoricheskij aspekt. Gatchi-na: Izd-vo LOIJeF, 2003.
12. Narutto S.V., Smirnova V.A. Prisjazhnye i arbitrazhnye zasedateli: teorija i praktika. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2008.
13. Pashin S.A. Sudebnaja reforma i sud prisjazhnyh. M.: Rossijskaja pravovaja akademija MJu RF, 1995.
14. Petruhin I.L. Pravosudie: Vremja reform. M.: Nauka, 1991.
15. Tejman S. Vozrozhdenie narodnogo uchastija v otpravlenii pravosudija v sovremennyh pravovyh sistemah// Jurist. 2004. № 9.
16. Chel'cov-Bebutov M.A. Kurs ugolovno-processual'nogo prava. Oчерki istorii suda i ugolovnogo processa v rabovladel'cheskih, feodal'nyh i burzhuaznyh gosudarstvah. SPb.: Ravena-Al'fa, 1995.

Lyadnova Ella Vladimirovna
 Orlovsky district court of Orel region
 candidate of legal Sciences
 The judge of the Orlovsky district court of Orel region
 Tel.: (4862) 41-98-07
 E-mail: nmu@ostu.ru

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 343.161

Г.В. НАЗАРЕНКО

НЕВМЕНЯЕМОСТЬ В УГОЛОВНОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В данной статье изложены результаты сравнительного исследования невменяемости в уголовном и административном законодательстве, показаны типичные ошибки толкования формул невменяемости, а также переформулирована норма, предусмотренная ст. 2.8 КоАП РФ.

Ключевые слова: формула невменяемости, гомогенные критерии, структурные элементы невменяемости, экскульпация.

Невменяемость – сложная и многогранная проблема, которая занимает особое место в отечественном праве, так как невменяемость субъекта тесно связана с непоставлением содеянного в вину, исключением уголовной и административной ответственности в отношении невменяемых лиц и возможностью назначения принудительных мер медицинского характера в соответствии с предписаниями уголовного закона (ч. 2 ст. 21, п. «а» ч. 1 ст. 97, ч. 2 ст. 97 УК). При этом невменяемость относится к числу недостаточно изученных и во многом дискуссионных проблем, как в уголовном, так и в административном праве, от решения которой зависит понимание ее правовой природы, связанных с ней институтов, а также практика применения соответствующих уголовно-правовых и административно-правовых норм.

Понятие «невменяемость» применительно к субъекту появилась в доктринальных трактовках норм Уложения о наказаниях уголовных и исполнительных 1845 г.¹⁹⁴ В самом Уложении термин «невменяемость» отсутствует: нормы Уложения о наказаниях регламентируют невменение в вину содеянного в случаях малолетства, безумия, сумасшествия, умоисступления и полного беспамьятства (п. 2, 3 ст. 98, ст. 101, 102, 103 Уложения). Законодатель закрепил в статьях Уложения не критерии невменяемости, а причины, устраняющие вменение (прообраз медицинского критерия) и основания невменения (прообраз юридического критерия).

Разработке формулы невменяемости в ее классическом виде способствовали два фактора: развитие судебной психиатрии и отказ передовых юристов от индетерминистической теории свободы воли. В результате Н.С. Таганцев, один из разработчиков Уголовного уложения 1903 г., предложил формулу невменяемости, содержащую указание на три формы психических расстройств (врожденные, приобретенные и кратковременные), которые образуют «причины невменяемости».¹⁹⁵ Психологический критерий невменяемости в данной формуле характеризует неспособность лица «понимать свойства и значение совершаемого или руководить своими поступками» (ст. 33 проекта Уложения).

А.К. Вульферт, представитель Московского юридического общества, ввел в научный оборот термин «юридический критерий невменяемости», а понятие «причины невменяемости» заменил более точным термином «медицинский критерий» и сформулировал положение, согласно которому формула невменяемости представляет собой сочетание юридического и медицинского критериев.¹⁹⁶ В дальнейшем Э.Я. Немировский выделил в юридическом критерии интеллектуальный элемент (неспособность понимать свои поступки) и волевой

¹⁹⁴ Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Часть Общая. Т. 1. Спб., 1865. С. 372, 376, 390.

¹⁹⁵ Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая. В 2 т. Т. 1. М.: Наука, 1994. С. 146.

¹⁹⁶ Черемшанский А.Е. Неспособность к вменению // Вестник клинической судебной психиатрии. Вып. 1. Спб., 1883. С. 166-167.

элемент (неспособность управлять своими поступками).¹⁹⁷ Вместе с тем представление о том, что формула невменяемости включает в себя юридический и медицинский критерий, не явилось господствующим.¹⁹⁸

Советский период становления и развития уголовного законодательства внес значительные изменения в трактовку невменяемости и ее критериев. Представители социологического направления в уголовном праве объявили невменяемость условным понятием, не отвечающим требованиям уголовной политики, и призывали заменить все признаки невменяемости критерием целесообразности.¹⁹⁹ Руководящие начала по уголовному праву РСФСР 1919 г. и УК РСФСР 1922 г. и 1926 г. в полной мере отразили отрицательное отношение к категории «невменяемость». Вместо норм о невменяемости законодатель сформулировал положения о ненаказуемости психически больных и упростил их содержание, ограничив юридический критерий интеллектуальным признаком, а медицинский критерий сформулировал обобщенно.

Судебные психиатры в отличие от юристов считали, что юридический критерий не нужен, так как решающим критерием является медицинский. Защитники расширительной трактовки невменяемости утверждали, что уголовный закон (ст. 11 УК РСФСР 1926 г.) различает: 1) состояние невменяемости во время совершения преступления и 2) состояние невменяемости, наступившее к моменту вынесения приговора.²⁰⁰

Формула невменяемости в ее современном виде сформулирована составителями Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 г., а затем инкорпорируется в УК РСФСР 1960 г. Законодатель легализовал термин «невменяемость» в заголовке ст. 11 Основ и ст. 11 УК РСФСР 1960 г., четко обрисовал юридический и медицинский критерии невменяемости. Медицинский критерий в данной формуле представлен четырьмя признаками, в качестве которых указаны психические расстройства хронического, временно-го характера, слабоумие и иное болезненное состояние. В качестве элементов юридического критерия выступают интеллектуальный и волевой признаки невменяемости: неспособность отдавать отчет в своих действиях и неспособность руководить ими во время совершения общественно опасного деяния.

В действующем Уголовном кодексе РФ норма о невменяемости имеет трехчленную структуру. Ее образуют вводная часть, которая указывает на правовые последствия невменяемости, юридический критерий, характеризующий тяжесть (глубину) психического расстройства во время совершения общественно опасного деяния, и медицинский критерий, который содержит указание на формы психических расстройств, исключающих вменяемость. Вместе с тем составители ст. 21 УК РФ существенно отредактировали формулу невменяемости. Интеллектуальный признак юридического критерия – «не могло отдавать отчета в своих действиях» (ст. 11 УК РСФСР 1960 г.) заменен конкретизированными признаками – «не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действия (бездействия)». В медицинском критерии устаревшие психиатрические термины (хроническая душевная болезнь, временная душевная болезнь и др.) заменены современными понятиями, заимствованными из МКБ-10. Кроме того, в медицинском критерии более точно указан такой признак как «иное болезненное состояние психики».

Обращает на себя внимание, что ст. 2.8. «Невменяемость» КоАП РФ почти дословно воспроизводит содержание ч. 1 ст. 21 УК РФ. Редакционные изменения имеют сугубо терминологический характер: вместо терминов «уголовная ответственность», «лицо», «общественная опасность» в КоАП используются термины «административная ответственность», «физическое лицо» и «противоправность».²⁰¹ Медицинский критерий невменяемости в ст.

¹⁹⁷ Немировский Э.Я. Учебник по уголовному праву. Общая часть. Одесса, 1919. С. 86.

¹⁹⁸ Зен. Конспект Общей части уголовного права. Составлен по курсу проф. С.В. Познышева. М. 1914. С. 38

¹⁹⁹ Полянский Н. Рецензия на книгу С.И. Тихенко «невменяемость и вменяемость» // Право и жизнь. Кн. 2-3. 1928. С. 112.

²⁰⁰ Судебная психиатрия / Под ред. А.Н. Бунеева. М., 1936. С. 14.

²⁰¹ Чижевский В.С. Комментарий к КоАП РФ с постратейными материалами. М., 2011. С. 20.

2.8. КоАП РФ воспроизведен полностью и включает в себя четырехчленный перечень психических расстройств в той же последовательности. Вместе с тем законодатель не включил в указанную статью КОАП часть 2, которая имеется в УК РФ и предусматривает возможность применения судом принудительных мер медицинского характера к невменяемым лицам. Кроме того, в КоАП в отличие от уголовного закона отсутствует глава «Принудительные меры медицинского характера».

Возникает вопрос: насколько оправданно подобное калькирование уголовно-правовых предписаний в КоАП? На первый взгляд, заимствованная административистами формула невменяемости не имеет явных недостатков, так как проверена временем. Однако такое представление не соответствует действительности. Ряд психиатров отвергают принятое доктриной деление критериев невменяемости на юридический и медицинский, так как оба критерия считают медицинскими, поскольку неспособность действовать осознанно и волимо составляет сущность любого психического заболевания.²⁰² Юристы предпринимают попытки пересмотреть традиционное положение о двух критериях невменяемости и утверждают, что существует лишь один критерий – юридический, объединяющий два признака: биологический, включающий формы психических расстройств, и психологический – характеризующий степень психического расстройства.²⁰³ Психологи, в свою очередь, полагают, что для установления невменяемости необходим один критерий – психологический.²⁰⁴ В специальной литературе встречаются концепции невменяемости, в которых наряду с одним критерием и двумя гомогенными критериями фигурируют три и четыре критерия.²⁰⁵ Однако такого рода концепции не востребованы юридической практикой, так как отражают лишь стремление авторов решить дискуссионный вопрос о компетенции юристов, психиатров и психологов в пользу одной из сторон.

Следует отметить, что в юридической литературе невменяемость зачастую рассматривается как психическое состояние, находясь в котором лицо не могло осознавать фактический характер и общественную опасность (либо противоправность) своих действий или отождествляется с психическими расстройствами, имеющими острый характер.²⁰⁶ Такой подход к невменяемости неверен по существу, так как невменяемость – категория юридическая, а не медицинская. Для обозначения невменяемости в медицине существует судебно-психиатрический термин «экскульпация» (лат. ex – вне, culpa – вина), с которым связана концепция об исключении вины лица, совершившего противоправное деяние в состоянии психического расстройства. С юридической точки зрения, психическое расстройство, исключающее вменяемость – это всего лишь острое психическое заболевание, лежащее в основе невменяемости, но не сама невменяемость. Определение правового понятия «невменяемость» должно опираться на юридический фундамент и прежде всего на такие базовые категории, как «вина» и «вменение».

Вина – это психическое отношение физического лица к противоправному деянию и его последствиям, то есть реализованная способность субъекта к осознанно-волевому поведению в форме умысла либо неосторожности. Соответственно, невменяемость есть не что иное, как неспособность психически больного лица действовать виновно, то есть осознанно и (или) волимо. Это означает, что невменяемое лицо совершает противоправное деяние не в соответствии с умыслом или неосторожностью, а вследствие психического расстройства. Вопреки этому очевидному положению некоторые авторы считают, что «невменяемость – это признанная судом невиновность»²⁰⁷ либо утверждают, что «невменяемые невиновны и не

²⁰² Случевский И.Ф. О понятии невменяемости // Тезисы докладов теоретической конференции. М., 1956. С. 14.

²⁰³ Алексеев Н.С. Основы уголовного права ГДР. Л., 1960. С. 110.

²⁰⁴ Ситковская О.Д. Судебно-психологическая экспертиза аффекта. М., 1983. С. 43.

²⁰⁵ Назаренко Г.В. Невменяемость: монография. СПб., 2002. С. 90.

²⁰⁶ Павлов В.С. Субъект преступления. СПб., 2000. С. 66.

²⁰⁷ Протченко Б.А. Принудительные меры медицинского характера: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1979. С. 9-10.

могут быть подвергнуты ответственности»,²⁰⁸ тем самым невменяемость необоснованно рассматривается как частный случай невиновности.

Кроме того, в литературе ошибочно утверждается, что вменяемое лицо, совершившее противоправное деяние в случае возникновения психического расстройства становится невменяемым. При таком подходе воспроизводится устаревший тезис о существовании двух видов невменяемости: 1) во время совершения противоправного деяния, 2) после совершения противоправного деяния. Однако невменяемость в отличие от психического расстройства не существует до совершения противоправного деяния, не может возникнуть после его совершения вменяемым лицом, поскольку соотносится со временем совершения деяния, то есть с каждым противоправным (общественно опасным) эпизодом. Другой распространенной ошибкой является соотнесение невменяемости с моментом совершения деяния, так как в ст. 2.8. КоАП и ч. 1 ст. 21 УК РФ говорится о времени совершения общественно опасного (противоправного) деяния. При указании на момент совершения деяния невменяемым лицом упускается из виду, что наряду с одномоментными действиями существуют длящиеся и продолжаемые деяния (ст. 19.15 КоАП и др.) либо многоактные акты (ст. 19.18 КоАП и 19.23 КоАП).

На наш взгляд, формула, которая дана в ст. 2.8. КоАП, должна быть переформулирована следующим образом:

Статья 2.8. Невменяемость

1. Не вменяемое в вину деяние, совершенное физическим лицом, которое находилось в состоянии хронического или временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики, вследствие чего не могло осознавать общественную опасность своих действий (бездействия) либо не могло ими руководить во время совершения деяния.

2. Невменяемому лицу, совершившему предусмотренное настоящим Кодексом деяние, суд вправе назначить принудительное лечение с учетом общественной опасности такого лица.

Редакционные изменения ст. 2.8. КоАП направлены на преодоление одностороннего подхода к невменяемости, в силу которого в теории и на практике игнорируются юридические аспекты этого сложного явления, в результате чего невменяемость отождествляется с психическими заболеваниями, не соотносится с фактом совершения общественно опасного деяния и временем его совершения, смешивается с ненаказуемостью психически больных лиц, заболевших после совершения административного проступка. В рассматриваемую статью включено предписание, предусматривающее возможность назначения лицу, совершившему противоправное деяние, принудительных мер медицинского характера, так как общественная опасность невменяемого лица определяется не характером совершенного деяния, а его психическим состоянием, которое обуславливает опасность для себя и других лиц, и требует назначения и применения принудительного лечения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Часть Общая. Т. 1. Спб., 1865.
2. Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая. В 2 т. Т. 1. М.: Наука, 1994.
3. Черемшанский А.Е. Неспособность к вменению // Вестник клинической судебной психиатрии. Вып. 1. СПб., 1883.
4. Немировский Э.Я. Учебник по уголовному праву. Общая часть. Одесса, 1919.
5. Зен. Конспект Общей части уголовного права. Составлен по курсу проф. С.В. Познышева. М. 1914.
6. Полянский Н. Рецензия на книгу С.И. Тихенко «невменяемость и вменяемость» // Право и жизнь. Кн. 2-3. 1928.
7. Судебная психиатрия / Под ред. А.Н. Бунеева. М., 1936.
8. Чижевский В.С. Комментарий к КоАП РФ с постатейными материалами. М., 2011.

²⁰⁸ Лясс Н.В. Проблема вины и уголовной ответственности в буржуазных странах. М., 1977. С. 107.

9. Случевский И.Ф. О понятии невменяемости // Тезисы докладов теоретической конференции. М., 1956.
10. Алексеев Н.С. Основы уголовного права ГДР. Л., 1960.
11. Ситковская О.Д. Судебно-психологическая экспертиза аффекта. М., 1983.
12. Назаренко Г.В. Невменяемость: монография. СПб., 2002.
13. Павлов В.С. Субъект преступления. СПб., 2000.
14. Протченко Б.А. Принудительные меры медицинского характера: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1979.
15. Лясс Н.В. Проблема вины и уголовной ответственности в буржуазных странах. М., 1977.

Назаренко Геннадий Васильевич

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Доктор юридических наук, профессор
кафедры «Уголовное право и процесс»

Тел.: (4862) 41-98-45

E-mail: pravo-ugolovnoe@yandex.ru

G.V. NAZARENKO

INSANITY IN THE CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE LEGISLATION

This article presents the results of a comparative study of insanity in criminal and administrative legislation, showing typical errors of interpretation of formulas of insanity as well as pereformuli by a rule under art. 2. 8 of the code of administrative offences.

Keywords: *formula of insanity, homogeneous criteria, structural elements of insanity, exculpation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Berner A.F. Uchebnik ugovnogo prava. Chast' Obshhaja. T. 1. Spb., 1865.
2. Tagancev N.S. Russkoe ugovnoe pravo: lekci. Chast' obshhaja. V 2 t. T. 1. M.: Nauka, 1994.
3. Cheremshanskij A.E. Nesposobnost' k vmeneniju // Vestnik klinicheskoy sudebnoj psihiatrii. Vyp. 1. SPb., 1883.
4. Nemirovskij Je.Ja. Uchebnik po ugovnomu pravu. Obshhaja chast'. Odessa, 1919.
5. Zen. Konspekt Obshhej chasti ugovnogo prava. Sostavljen po kursu prof. S.V. Poznysheva. M. 1914.
6. Poljanskij N. Recenzija na knigu S.I. Tihenko «nevmenjaemost' i vmenjaemost'» // Pravo i zhizn'. Kn. 2-3. 1928.
7. Sudebnaja psihiatrija / Pod red. A.N. Buneeva. M., 1936.
8. Chizhevskij V.S. Kommentarij k KoAP RF s postatejnymi materialami. M., 2011.
9. Sluchevskij I.F. O ponjatii nevmenjaemosti // Tezisy dokladov teoreticheskoy konferencii. M., 1956.
10. Alekseev N.S. Osnovy ugovnogo prava GDR. L., 1960.
11. Sitkovskaja O.D. Sudebno-psihologicheskaja jekspertiza affekta. M., 1983.
12. Nazarenko G.V. Nevmenjaemost': monografija. SPb., 2002.
13. Pavlov V.S. Sub#ekt prestuplenija. SPb., 2000.
14. Protchenko B.A. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera: avtoref. dis. kand. jurid. nauk. M., 1979.
15. Ljass N.V. Problema viny i ugovnoj otvetstvennosti v burzhuaznyh stranah. M., 1977.

Nazarenko Gennadij Vasilyevich

State University – ESPC

Doctor of juridical Sciences, Professor
of the Department of «Criminal law and process»

Tel.: (4862) 41-98-45

E-mail: pravo-ugolovnoe@yandex.ru

А.П. МЕРКУЛОВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

Статья посвящена исследованию проблемы конституционно-правового регулирования государственной политики в отношении российской зарубежной диаспоры. Автор приходит к ряду выводов, касающихся понятия, сущности и механизма правового регулирования данного вида государственной деятельности. Под государственной политикой Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом следует понимать упорядоченную нормами конституционного права систему организационно-правовых мер, направленных на поддержку, защиту и покровительство российской диаспоры в государствах пребывания за пределами территории России, а также реализацию прав и законных интересов соотечественников, не имеющих российского гражданства, в их взаимодействии с уполномоченными органами власти Российской Федерации.

Ключевые слова: миграция; эмиграция; иммиграция; зарубежная диаспора; соотечественники.

Одним из важнейших объектов конституционно-правового регулирования общественных отношений является государственная политика России в отношении соотечественников за рубежом. Принадлежность данного объекта к сфере конституционного права обусловлена, по крайней мере, тремя важными обстоятельствами. Во-первых, вопросы гражданства²⁰⁹, миграции²¹⁰, правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства²¹¹ регламентируются преимущественно нормами конституционного права, что не исключает последующей конкретизации конституционных основ нормами административного права.²¹² Во-вторых, государственная политика в той или иной сфере общественных отношений традиционно относится к предмету конституционно-правового регулирования.²¹³ В-третьих, сама по себе проблема соотечественников за рубежом имеет общеполитический смысл,²¹⁴ который не может сужаться предметными границами отраслевых юридических наук (например, гражданского, уголовного или финансового права) за исключением конституционного права, которое регулирует базовые общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности государства, общества и личности.²¹⁵

В современной юридической науке правомерно проводится разграничение между понятиями «соотечественник» и «соотечественник за рубежом». В узком смысле понятие «со-

²⁰⁹ Нехай Э.А. Становление и развитие института гражданства: конституционный аспект (на примере России и стран ближнего зарубежья). Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 34.

²¹⁰ Лазарев В.В. Доктринальное толкование решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам миграции// Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. акад. МВД России, 2004. С. 253 – 263.

²¹¹ Кручинин А.С. Особенности реализации национального режима в сфере конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ// Актуальные проблемы развития правовой системы государства: российский и международный опыт. Новосибирск: НГУЭУ, 2008. С. 174.

²¹² Прусакова М.Г. Соотношение конституционных и административных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства// Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании. Таганрог: ТИУиЭ, 2009. С. 210 – 215.

²¹³ Мамонов В.В. Защита прав соотечественников – конституционный принцип государственной политики России// Правоведение. 1998. № 1. С. 126.

²¹⁴ Абашидзе А.Х., Блищенко И.П., Мартыненко Е.В. Проблемы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников// Государство и право. 1994. № 2. С. 3 – 14.

²¹⁵ Басик В.П. Конституционные основы, законодательство и практика защиты прав соотечественников Россией за рубежом (Опыт сравнительного исследования). Дисс... канд. юрид. наук. М., 2001. Забелло И.О. Конституционные основы защиты прав соотечественников за рубежом. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2004. Петухов Д.В. Конституционные аспекты поддержки и защиты Россией соотечественников за рубежом// Журнал российского права. 2007. № 10. С. 20 – 27.

отечественник, проживающий в Российской Федерации» является тождественным понятию «гражданин Российской Федерации», поскольку именно наличие российского гражданства неоспоримо свидетельствует об устойчивой политико-правовой связи между физическим лицом и государством, порождающей максимально широкий круг взаимных прав и обязанностей. Вместе с тем, на территории Российской Федерации проживает или пребывает значительное число иностранных граждан и лиц без гражданства, которые владеют русским языком, ощущают свою принадлежность к российскому обществу вследствие близости культуры, исторических, семейных и бытовых взаимосвязей, являются русскими или представителями других коренных национальностей страны. Часть этих лиц может стремиться к приобретению российского гражданства, другая часть – избегать подобных стремлений в силу ряда причин. Однако это не может ставить под сомнение их принадлежность к российской социально-культурной и исторической общности.

Более острый характер данная проблема приобретает в случае проживания соотечественников за пределами территории Российской Федерации. Как верно подчеркивает С.А. Авакьян, «за пределами России после распада СССР оказались миллионы русских, а также представителей других коренных национальностей страны».²¹⁶ По данным сайта «www.ru.wikipedia.org» численность русской диаспоры в Украине составляет более 10 млн. чел., в Беларуси – более 1,3 млн. чел., в Молдавии и Азербайджане – более 500 тыс. чел., в Грузии и Эстонии – более 400 тыс. чел., в Литве – более 300 тыс. чел., в Армении – более 90 тыс. чел. Однако и вне территории бывшего СССР количество российских соотечественников за рубежом представляет собой весьма внушительную цифру (более 1,1 млн. чел. в США, более 50 тыс. чел. во Франции, более 20 тыс. чел. – в Великобритании, Германии, Румынии и Польше, более 12 тыс. чел. – в Чехии).

Нетрудно заметить, что эмиграция из Российской империи, РСФСР, СССР и нахождение российских соотечественников за рубежом вследствие распада СССР и других современных причин имеют различную конституционно-правовую природу. Их объединение в одной категории «соотечественники за рубежом» имеет весьма условный характер, в то время как государственно-правовые меры защиты, поддержки и покровительства этих лиц и их потомков могут и должны существенно различаться. Так, правая русская либеральная эмиграция 20 – 30 гг. XX в. была обусловлена непринятием политико-правового строя большевиков.²¹⁷ Эмиграция казачества имела место вследствие поражения белогвардейцев в гражданской войне.²¹⁸

Нельзя обойти умолчанием важную проблему эмиграции ряда бывших советских граждан, которые оказывали содействие фашистской Германии и скрылись за рубежом во избежание справедливого наказания за военные преступления. Встречались отдельные случаи эмиграции граждан, которым инкриминировались иные преступления, признаваемые современным законодательством России в качестве противоправных и наказуемых деяний (например, шпионаж). При подобных обстоятельствах либеральная поддержка Россией соотечественников за рубежом не соответствовала бы конституционным целям и, следовательно, она настоятельно требует дифференциации и соответствующих юридических запретов.

Интеллектуальная эмиграция современной России обусловлена недостаточным уровнем социально-экономического развития нашей страны и, как следствие, более привлекательными условиями оплаты интеллектуального труда в ряде зарубежных государств.²¹⁹ Близкими причинами связана эмиграция детей из России через канал международного усыновления (несмотря на неоднозначную оценку этих процессов в обществе).²²⁰ Далеко не все

²¹⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1. М.: Инфра-М, 2010. С. 816.

²¹⁷ Мальхин К.Г. Правая русская либеральная эмиграция в 20 – 30-е гг. XX в.: оценка большевистского эксперимента// Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. 2003. № 4. С. 39 – 44.

²¹⁸ Пеньковский Д.Д. Гражданская война и эмиграция казачества// Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3. С. 38 – 40.

²¹⁹ Кучеренко А. Интеллектуальная эмиграция – непосредственная угроза безопасности России// Закон и право. 2005. № 7. С. 11 – 14.

²²⁰ Рязанцев С.В. Эмиграция детей из России через канал международного усыновления// Миграционное право. 2008. № 2. С. 25.

соотечественники за рубежом придерживаются стремления вернуться на историческую Родину либо поддерживать с ней социально-культурные связи.

Вместе с тем, проживание соотечественников в ряде зарубежных стран сопряжено с худшими, по сравнению с современной Россией, условиями. С.А. Авакьян в монографии «Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция» приводит следующие данные. Во многих странах постсоветского пространства наблюдались «определенные перекосы местной политики в отношении русских, недостаточно активное пресечение националистических проявлений по отношению к ним, а также дискриминация при получении рабочих мест». В итоге начался «массовый исход русских из бывших союзных республик. Некоторые государства стали принимать меры по поддержке русскоязычного населения, в частности, объявляя русский язык официальным языком, предусматривая выдвижение парламентариев по национальным квотам, привлекая к ответственности за факты дискриминации».

Но такие меры, по мнению С.А. Авакьяна, «оказались недостаточно эффективными, да и запоздалыми». У русских «возникло ощущение дискомфорта, своей, так сказать, «второсортности». За 10 лет (с 1989 по 1999 г.) число русских в Казахстане сократилось с 6 млн. до 4,4 млн., из Киргизии выехало около 0,5 млн., из Узбекистана – около 300 тыс. русских».²²¹ По некоторым подсчетам, кадровый потенциал, который потеряла Киргизия, мог произвести валовой продукт, равный по своему размеру нынешнему годовому бюджету этой республики.²²²

Несмотря на ряд проблем социально-экономического развития нашей страны, ее нельзя квалифицировать как отсталую или слаборазвивающуюся державу. Кроме того, некоторые соотечественники за рубежом при особой общности с российской культурой готовы пожертвовать более выгодными условиями жизни в зарубежном государстве и желают проживать в России для реализации своих патриотических чувств и убеждений. Именно при таких обстоятельствах миграционное законодательство России должно создавать максимально открытые и свободные условия пребывания, проживания на территории Российской Федерации, а при необходимости – приобретения данными лицами российского гражданства.

В целях комплексного изучения заявленной проблематики требуется сравнительный анализ понятий «диаспора» и «соотечественник за рубежом». Изначально диаспорой называлась общность граждан древнегреческих городов-государств, мигрировавших на вновь завоеванные территории с целью колонизации и ассимиляции последних. Подобные методы расширения жизненного пространства были характерны для некоторых древних семитских народов (финикийцы, евреи, для греков и римлян – все они, имея небольшие по площади государства, колонизировали огромные пространства Древнего мира). Известный российский этнограф З.И. Левин вообще считает, что «этническая диаспора существует едва ли не столь же давно, как и сами этносы».²²³

Однако этот социокультурный феномен стал объектом пристального внимания исследователей лишь в конце 1970-х гг. В публиковавшихся ранее работах освещались в основном вопросы, связанные с еврейским рассеянием, а термин «диаспора» до 1980-х гг. применялся преимущественно в отношении еврейских, палестинских и отчасти армянских переселенцев.²²⁴ Заметный рост интереса ученых к диаспоральной проблематике в этот период времени был обусловлен миграционными процессами, принявшими глобальный характер. В 1990-е гг. диаспоры начинают приобретать черты транснациональных сообществ.

В России исследовательский интерес к феномену диаспор заметно усилился во второй половине 1990-х гг. По мнению известного российского демографа А.Г. Вишневого, столь поздний интерес мог быть вызван тем, что как для российской, так и для советской империи было характерно территориальное рассеяние народов, и это не способствовало образованию диаспор. В 1991 г., после распада СССР и появления новых государственных границ, многие

²²¹ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, миграция. СПб.: Пресс, 2003. С. 326 – 327.

²²² Таранова Э., Березовский В., Киринович Ю. Русский исход. Почему продолжается миграция наших соотечественников из Азии// Российская газета. 2003.

²²³ Левин З.И. Менталитет диаспоры. М., 2001. С. 5.

²²⁴ Ручкин А.Б. Русская диаспора в США в первой половине 20 века: Историография и вопросы теории// [Электронный ресурс] / режим доступа: www.mosgu.ru.

этнические группы оказались отрезанными от территории компактного расселения своих соотечественников. В то же время возникли условия для свободного передвижения людей на постсоветском пространстве, что способствовало образованию ряда миграционных потоков, прежде всего из бывших республик Средней Азии и Закавказья. В результате был дан толчок к началу процесса «диаспоризации России».²²⁵

В настоящее время понятие «диаспора» характеризуется весьма неоднозначным толкованием. Под диаспорой понимается «землячество или национальное меньшинство»,²²⁶ «пребывание значительной части нации вне основного исторического региона ее происхождения»,²²⁷ «сохранение чувства идентификации со своей родиной»²²⁸. Несколько иной трактовки в исторической ретроспективе подвергалась категория «соотечественник»: в Российской империи оно считалось тождественным слову «единоверец». К данной категории причислялось не только великорусское население, но также украинцы и белорусы, входившие еще в эпоху Киевской Руси в православную христианскую ойкумену.²²⁹

После Октябрьской революции 1917 года понятие «соотечественник» практически вышло из государственного обихода, хотя именно тогда за пределами России образовалась обширная группа российских эмигрантов, многие из которых навсегда потеряли Родину по своему гражданскому статусу, но остались россиянами по своим корням и убеждениям. Помимо выехавших добровольно или с остатками Белой армии число «эмигрантов первой волны» со временем увеличилось и за счет «неблагонадежных» граждан, выданных из страны политикой новой советской власти. Так «соотечественниками» постепенно стали лица, лишённые советского гражданства в силу идеологических причин и пребывающие в таком статусе вплоть до 80-х гг. XX в.

Изложенные выше обстоятельства дали основания ряду ученых к отождествлению понятий «диаспора» и «соотечественник».²³⁰ В этом, на наш взгляд, есть своя логика, поскольку проживающих за рубежом россиян правомерно именовать «российской диаспорой» в той же мере, в какой верно говорить о диаспорах других народов на территории Российской Федерации. Каждое из указанных понятий может характеризоваться различными признаками (этнический, историко-культурный, организационный).²³¹ Но если под российской диаспорой за рубежом понимать исключительно русских, то это будет нарушать права и законные интересы других коренных наций многонационального народа Российской Федерации. В историко-культурном аспекте к соотечественникам могут быть причислены представители других, не коренных народов Российской Федерации при условии их приверженности к русской культуре (знание языка, поддержка традиций). Наконец, российские диаспоры могут иметь разную степень организованности в их взаимодействии друг с другом, с населением, органами власти страны пребывания и Российской Федерации. В конечном итоге, указанные признаки имеют отношение к каждому из анализируемых понятий («диаспора» и «соотечественник за рубежом»), что подтверждает высказанную выше гипотезу об их тождественности в теоретико-методологическом аспекте.

На первый взгляд может сложиться впечатление, что действующее законодательство Российской Федерации придерживается иной позиции. В отличие от Декларации о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам, Федеральный

²²⁵ Вишневецкий А.Г. Распад СССР: Этнические миграции и проблема диаспор// [Электронный ресурс] / режим доступа: www.ons.gfns.net.

²²⁶ Мир словарей [Электронный ресурс] / режим доступа: www.mirсловarei.com.

²²⁷ Электронная библиотека Гумер [Электронный ресурс] / режим доступа: www.gumer.infor.ru.

²²⁸ Мир словарей [Электронный ресурс] / режим доступа: www.mirсловarei.com.

²²⁹ Коркунов Н.М. Укоренение иностранцев и прекращение подданства// Журнал Министерства юстиции. 1895. № 10. С. 69 – 120.

²³⁰ Еремина И.С. Конституционно-правовые основы защиты прав соотечественников за рубежом. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 34. Забелло И.О. Конституционные основы защиты прав соотечественников за рубежом. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14. Басик В.П. Конституционные основы, законодательство и практика защиты прав соотечественников Россией за рубежом. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 23.

²³¹ Кондратьева Т.С. К вопросу о понятии «диаспора»: дискуссия в научном сообществе// Актуальные проблемы Европы. М.: ИНИОН РАН, 2009. С. 4. Дятлов В. Диаспора: попытка определиться в термине и понятиях// Диаспоры. М., 1999. С. 8-23. Ким А.С. Этнополитическое исследование современных диспор. Автореф... д-ра полит. наук. СПб., 2009. С. 14. Милитарев А.Ю. О содержании термина «диаспора»// Диаспоры. М., 1999.

закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» вводит весьма ясные критерии отнесения соответствующих лиц к данной категории. К «соотечественникам за рубежом», по смыслу анализируемого Закона, относятся: во-первых, российские граждане, проживающие за рубежом; во-вторых, лица, ранее состоявшие в гражданстве СССР; в-третьих, эмигранты; в-четвертых, потомки соотечественников.²³² Анализируя данный перечень, С.А. Авакьян отмечает, что «не может быть полной уверенности в том, что все государства согласятся с такой трактовкой понятий. Но дело не в этом. Главное – Россия не заявляет никаких особых прав на соответствующих лиц, на их особое положение в государстве пребывания».²³³

Соглашаясь с приведенной точкой зрения С.А. Авакьяна, нельзя не подчеркнуть возможность многозначного толкования нормы части 2 статьи 1 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Согласно одному подходу, который сегодня доминирует в научной доктрине и правоприменительной практике, перечень критериев части 2 статьи 1 данного Закона следует считать исчерпывающим. Исходя из этого всякое лицо, не удовлетворяющее критериям части 2 статьи 1 данного Закона, не может считаться «соотечественником за рубежом» и, следовательно, представителем российской диаспоры. При всей привлекательности указанного подхода (ясность, четкость и недвусмысленность юридических критериев) очевиден его основной недостаток: значительная часть российских соотечественников за рубежом не подпадает под названные критерии и вследствие этого не может считаться «соотечественниками» по смыслу Федерального закона.

В пользу данного подхода, в частности, свидетельствует нормативное содержание действовавшей до поправок от 30 июля 2010 года статьи 4 анализируемого Федерального закона, согласно которой «принадлежность соотечественника к лицам, состоявшим в гражданстве СССР, выходцам (эмигрантам) и потомкам соотечественников устанавливается на основании имеющихся у него документов или иных доказательств, подтверждающих соответственно: гражданство СССР, гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для лиц, состоявших в гражданстве СССР; проживание в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, соответствующую гражданскую принадлежность при выезде с этой территории и гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для выходцев (эмигрантов); родство по прямой восходящей линии с указанными выше лицами – для потомков соотечественников; проживание за рубежом – для всех указанных лиц».²³⁴

Более привлекательным, с нашей точки зрения, может быть второй подход, согласно которому норму части 2 статьи 1 анализируемого Федерального закона следует толковать как перечисление *отдельных категорий* соотечественников за рубежом, которые нуждаются в *особой* правовой защите. Законодатель не отрицает принадлежности ряда иных лиц к российской диаспоре за рубежом, но вследствие ограниченности организационно-правовых ресурсов по защите прав соотечественников предпочитает установить юридические гарантии лишь для данной категории лиц. В таком случае становится логичным предписание части 2 статьи 3 данного Федерального закона, согласно которой «признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, состоявшими в гражданстве СССР, выходцами (эмигрантами) и потомками соотечественников должно быть актом свободного выбора».

Последний из названных подходов во многом корреспондирует практике Конституционного Суда Российской Федерации, который в ряде своих правовых позиций неоднократно подчеркивал необходимость дифференцированного правового регулирования общественных отношений в целях утверждения конституционного принципа справедливости в

²³² СФедеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 22.

²³³ Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1. М.: Инфра-М, 2010. С. 817.

²³⁴ Статья утратила силу вследствие принятия Федерального закона от 30 июля 2010 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4010.

обществе.²³⁵ Дифференциация, в свою очередь, предполагает обеспечение соразмерности,²³⁶ разумной достаточности,²³⁷ социальной детерминации соответствующих критериев,²³⁸ эффективных юридических механизмов защиты прав и законных интересов субъектов правоотношений.²³⁹

Каждый из вышеназванных конституционных принципов, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации, находит определенное выражение в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», иных нормативных правовых актах, а также в складывающейся на их основе правоприменительной практике. Так, о дифференцированном подходе законодателя свидетельствует раздельное правовое регулирование статуса лиц с двойным гражданством (часть 4 статьи 7); лиц, состоявших в гражданстве СССР (статья 8); эмигрантов (статья 9); потомков соотечественников (статья 10). Соразмерность правового регулирования государственной политики в отношении российской зарубежной диаспоры проявляется в учете принципов и норм международного права (часть 2 статьи 5), разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными государственными органами (статья 19) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 19.1).²⁴⁰ Конституционный принцип разумной достаточности находит свое выражение в комплексе государственно-правовых мер в экономической и социальной областях (статья 16); в сферах культуры, языка и образования (статья 17); в информационной поддержке прав и законных интересов зарубежных соотечественников. Принцип социальной детерминации выражается в выделении отдельных категорий соотечественников на основе объективных критериев (часть 2 статьи 1). Наконец, эффективность защиты прав и законных интересов соотечественников за рубежом обеспечивается рядом специальных законодательных актов, включая Федеральный закон «Об обращениях граждан», Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и другие нормативные правовые документы.

²³⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2009 г. по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода// СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3997.

²³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. по делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрога// СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.

²³⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. 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.

²³⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы// СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

²³⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»// СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 2). Ст. 3199.

²⁴⁰ Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения государственной политики в отношении соотечественников за рубежом были введены Федеральным законом от 31 декабря 2005 г., который вступил в силу с 1 января 2006 г. – Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г.// СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

Таким образом, правовой статус российских соотечественников за рубежом становится объектом государственной *деятельности* (следовательно, правового регулирования, государственного управления, прокурорского надзора, судебной защиты) и, одновременно с этим, – предметом государственной *политики*. В силу того, что базовый федеральный закон в анализируемой сфере именуется законом «о государственной политике»,²⁴¹ важно выяснить, что именно подразумевается под государственной политикой в отношении соотечественников за рубежом, включает ли это понятие лишь исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов или охватывает функционирование законодательной и судебной ветвей власти; следует ли его трактовать расширительно либо ограничительно; какими публично-правовыми обязательствами связаны органы исполнительной власти при регулировании государственной политики непосредственно федеральным законом. Особое значение данная проблема приобретает вследствие нормативного содержания части 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации, согласно которой именно Президент Российской Федерации, а не какой-либо другой орган власти, определяет «основные направления внутренней и внешней политики государства» при оговорке, что данная прерогатива главы государства осуществляется «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Следует подчеркнуть, что понятие «политика» является весьма многозначным. В самом широком смысле политика – это «совокупность отношений, возникающих в связи с управлением обществом и государством, решением возникающих отсюда дел и проблем, влиянием друг на друга участников политической жизни».²⁴² В более узком смысле принято различать государственную политику и правовую политику, причем в юридической литературе нет единого мнения относительно их взаимосвязи и соотношения. Одни ученые полагают, что правовая политика является составной частью государственной политики,²⁴³ по мнению других авторов, наоборот, государственная политика связана правовой политикой и, следовательно, является более узкой категорией.²⁴⁴ Можно встретить суждения о самостоятельном значении терминов «правовая политика»²⁴⁵ и «государственная политика»²⁴⁶ а также попытки их соединения в едином понятии «государственная правовая политика».²⁴⁷

Несмотря на различия в указанных точках зрения, по нашему мнению, не следует противопоставлять понятия государственной и правовой политики в той же мере, в какой ошибочно обособление терминов государства и права вне их единства и системной взаимосвязи.²⁴⁸ Правовая и государственная политика являются составными частями одного и того же вида публичной деятельности, связанного с функционированием государства и права и направленного на ту или иную сферу общественных отношений. Вместе с тем, в современной юридической науке при определении той или иной области деятельности государства и права принято говорить скорее о государственной, чем о правовой политике. Это вопрос стилистического выбора, не затрагивающий сущности взаимодействия государственных и правовых явлений.

Под государственной политикой Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом следует понимать упорядоченную нормами конституционного права систему организационно-правовых мер, направленных на поддержку, защиту и покровитель-

²⁴¹ Данный Закон мог бы иметь другие наименования: например, о государственной защите прав соотечественников за рубежом, о государственной поддержке российской диаспоры за рубежом и т.п.

²⁴² Конституционное право. Энциклопедический словарь/ Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Инфра-М, 2001. С. 426.

²⁴³ Исаков Н. Правовая политика как особый вид государственной политики: общетеоретический аспект// Право и жизнь. 2003. № 54. С. 5 – 20.

²⁴⁴ Лукина Ю.С. Понятие свободы. Связанность государства правом// Международная интеграция и право: современные проблемы. Красноярск, 2008. С. 37 – 42.

²⁴⁵ Скурко Е.В. Правовая политика и эффективность правовой системы России в условиях глобализации: постановка проблемы// Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 2. С. 43.

²⁴⁶ Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования// Журнал российского права. 2003. № 8. С. 30.

²⁴⁷ Измайлов А.Б. Государственная правовая политика и отдельные правовые вопросы защиты прав инвесторов (на примере защиты права собственности)// Изменение рыночного законодательства в контексте российской судебной реформы. М.: 2005. С. 59.

²⁴⁸ Неновски Н.К. Единство и взаимодействие государства и права. М.: Прогресс, 1982. С. 32.

ство российской диаспоры в государствах пребывания за пределами территории России, а также реализацию прав и законных интересов соотечественников, не имеющих российского гражданства, в их взаимодействии с уполномоченными органами власти Российской Федерации. При определении понятия «соотечественник за рубежом» должны учитываться национальный, историко-культурный и организационный признаки, что, однако, не дает оснований для нарушения требований части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации о праве каждого определять и указывать свою национальную принадлежность. Причисление индивида к Отечеству – акт индивидуального выбора, который не может быть связан волеизъявлением какого-либо органа государственной власти, органа местного самоуправления или общественного объединения в Российской Федерации и за ее пределами. Вместе с тем, Конституция Российской Федерации не исключает права законодателя вводить дифференциацию в правах и обязанностях отдельных категорий соотечественников за рубежом в целях более справедливого правового регулирования общественных отношений, обеспечения соразмерности и разумной достаточности, социальной детерминации соответствующих критериев, обеспечения эффективных правовых механизмов защиты прав и законных интересов представителей российской диаспоры за рубежом.

Понятие государственной политики в отношении соотечественников за рубежом неразрывно связано с его содержанием. Если термин «понятие» отражает преимущественно внешнюю сторону данной политики, что находит свое выражение в признаках этой категории, то содержание государственной политики в отношении соотечественников за рубежом может существенно варьироваться в зависимости от внешних и внутренних факторов, влияющих на данный процесс, а также приоритетов, определяемых в законодательстве и практической деятельности органов государственной власти. Важно подчеркнуть, что в преамбуле к Федеральному закону «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» прямо указывается, что предметом регулирования данного закона является не содержание данной политики, а лишь ее «принципы», «цели», а также «основы» деятельности государственных органов по ее реализации. Таким образом, государственные органы связаны законодательными принципами, целями и основами политики в отношении соотечественников за рубежом,²⁴⁹ но вместе с тем они самостоятельно определяют ее внутреннее содержание в рамках компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации и законодательством. Иное означало бы нарушение требований статьи 10 Конституции Российской Федерации.²⁵⁰

В общем виде содержание государственной политики в отношении соотечественников за рубежом показано в части 1 статьи 5 анализируемого Федерального закона, где очерчен круг объектов и субъектов данной политики. В качестве объектов выделяются правовые, дипломатические, социальные, экономические, информационные, организационные и иные меры. К числу субъектов относятся Президент Российской Федерации, иные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации (что включает в себя, по крайней мере, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, агентства и службы, Прокуратуру Российской Федерации, федеральные суды, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, высших должностных лиц и высшие исполнительные органы субъектов Федерации, исполнительные органы субъектов Федерации специальной компетенции).

При определении содержания государственной политики в отношении соотечественников за рубежом важно также подразделять соотечественников на определенные виды, политика в отношении которых не может быть идентичной. В связи с этим можно предложить следующую классификацию видов соотечественников, проживающих за рубежом: 1) в зависимости от страны проживания – соотечественники ближнего и дальнего (включая Балтию и Грузию) зарубежья; 2) исходя из продолжительности проживания – соотечественники длительного и кратковременного проживания; 3) на основе критерия гражданской принадлежно-

²⁴⁹ Лукина Ю.С. Понятие свободы. Связанность государства правом// Международная интеграция и право: современные проблемы. Красноярск, 2008. С. 37.

²⁵⁰ Прокошенкова Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 12 – 14.

сти – граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды), лица с двойным гражданством (бипатриды); 4) в зависимости от социально-экономического статуса – предприниматели, ученые, студенты и иные категории граждан. В содержательной части государственная политика по сотрудничеству с зарубежной диаспорой должна, с одной стороны, установить общие правовые гарантии для всех соотечественников на равных основаниях, с другой – обеспечить дифференцированное правовое регулирование в отношении каждой из вышеуказанных категорий лиц.

Такого рода опыт имеется в ряде зарубежных стран. Так, в Польше принят парламентский акт о «Карте поляка» («Carta Polaka»), подтверждающей принадлежность к польскому народу. Этот документ дает право на бесплатную долгосрочную визу на пребывание в Польше, легальную работу на территории этого государства без специального разрешения, бесплатную учебу наравне с польскими гражданами, пользование бесплатной системой здравоохранения в срочных случаях, скидкой на железнодорожный проезд и даже право на бесплатное посещение государственных музеев. Великобритания и Франция после утраты статуса колониальных империй активно поддерживают свои национальные языки в бывших колониях. Четкое разграничение на группы поддержки диаспоры за рубежом характерно для политики Китая.

Следует признать, что политика современной России в отношении соотечественников за рубежом является менее либеральной по сравнению с Польшей, Францией, Великобританией, Китаем и некоторыми другими странами. Однако это не следует оценивать исключительно в негативном ключе. В современной юридической науке убедительно доказано, что безусловное копирование зарубежного опыта правового регулирования на российской почве чревато рядом негативных политико-правовых последствий. Конечно, методология сравнительного правоведения дает определенные импульсы для развития отечественного законодательства, но не следует воспринимать зарубежный опыт в качестве априорно положительного или, напротив, безусловно ложного.

Так, политика Китая в отношении иностранной диаспоры имеет в своей основе стимулирование проживания китайцев в других странах вследствие перенаселенности самого Китая. По этой причине, в частности, Китайские государственные органы часто отказывают в реадмиссии, т. е. согласии на прием в страну лиц, депортированных в Китай из других государств²⁵¹. Для российской правовой системы, по названным причинам, опыт Китая не является вполне приемлемым.

Польша – сравнительно небольшое Европейское государство, в котором легче по сравнению с Россией обеспечить безопасность в процессе реализации миграционной политики. Что касается опыта Франции и Великобритании в области активизации языковой политики за рубежом, эта практика во многом присуща и современной России. При этом важно помнить, что Российская Федерация, как и любое другое государство, не распространяет свою юрисдикцию на территории других стран. Поэтому активизация зарубежной языковой политики представляет собой сложную проблему, реализуемую преимущественно дипломатическими средствами.

Об активности внешней языковой политики Российской Федерации неоспоримо свидетельствует содержание ряда международных договоров. Так, статьей 20 Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Молдова предусматривается, что «Молдавская Сторона в соответствии с национальным законодательством обеспечит надлежащие условия для удовлетворения потребностей в обучении на русском языке в системе образования Республики Молдова».²⁵² Согласно статье 16 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения «с учетом исторически сложившейся роли русского языка во взаимоотношениях русского и армянского народов Армянская Сторона будет создавать условия для углубленного изучения

²⁵¹ Герасимов С.А. Реадмиссия: конституционно-правовые основы возвращения незаконных иммигрантов в государства их происхождения. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 78.

²⁵² Договор от 19 ноября 2001 г. «О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Молдова» // СЗ РФ. 2002. № 26.

русского языка в системе образования Республики Армения».²⁵³ Статья 12 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной предписывает, что «Высокие Договаривающиеся Стороны будут содействовать созданию равных возможностей и условий для изучения русского языка в Украине и украинского языка в Российской Федерации, подготовки педагогических кадров для преподавания на этих языках в образовательных учреждениях, оказывать в этих целях равноценную государственную поддержку».²⁵⁴ Близкие по содержанию клаузулы встречаются в договорах Российской Федерации с Туркменистаном (статья 14),²⁵⁵ Азербайджанской Республикой (статья 20).²⁵⁶ Примечательно, что клаузулы международных договоров о преподавании русского языка в зарубежных странах присущи государствам не только ближнего, но и дальнего зарубежья (Греция).²⁵⁷

Однако отмеченные меры по поддержке соотечественников за рубежом в современной России нельзя признать достаточными. Свидетельство о принадлежности к соотечественникам, предусмотренное статьей 3 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», выдается в режиме необоснованных бюрократических барьеров, находится под угрозой парламентской отмены и, по существу, не дает каких-либо преференций при въезде в Российскую Федерацию, пребывании в России и приобретении российского гражданства. Соотечественники в силу гражданской принадлежности, проживающие за пределами территории Российской Федерации, обладают правами именно в качестве граждан, а не соотечественников. Аналогичным образом соотечественники с иностранным гражданством и без гражданства подпадают под общий режим иностранцев и апатридов вне какой-либо дифференциации правового регулирования. Многие нормы Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» не обладают свойством прямого действия, содержат ссылки на другие законодательные акты. В последних нормативных документах понятие «соотечественник за рубежом» вовсе не упоминается. Это характерно, в частности, для федеральных законов «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»,²⁵⁸ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».²⁵⁹

Приведенный вывод имеет ряд исключений. Так, статьей 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²⁶⁰ предусмотрено, что без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты, разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом,²⁶¹ и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию. Кроме того, данная категория лиц пользуется правом осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу (статья 13).

²⁵³ Договор от 29 августа 1997 г. «О дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения» // СЗ РФ. 1998. № 51.

²⁵⁴ Договор от 31 мая 1997 г. «О дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» // СЗ РФ. 1999. № 20.

²⁵⁵ Договор от 23 апреля 2002 г. «О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном» // СЗ РФ. 2003. № 17.

²⁵⁶ Договор от 3 июля 1997 г. «О дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой» // СЗ РФ. 1999. № 21.

²⁵⁷ Договор от 30 июня 1993 г. «О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Греческой Республикой» // СЗ РФ. 1996. № 8.

²⁵⁸ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34.

²⁵⁹ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30.

²⁶⁰ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30.

²⁶¹ Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006. № 26.

Согласно части 7 статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»²⁶² иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами «а», «в» и «д» части первой статьи 13 данного Федерального закона.

Разумеется, указанные меры государственной поддержки не охватывают всего круга соотечественников, проживающих за рубежом, но сам факт наличия преференций для участников государственной программы переселения в специальном миграционном законе и в законе о гражданстве является, на наш взгляд, весьма положительным.

Определенные меры предпринимаются в целях стимулирования научного сотрудничества россиян и соотечественников, проживающих за рубежом. Об этом, в частности, свидетельствуют материалы научно-практической конференции «Развитие научно-технического сотрудничества российских научных и научно-образовательных центров с учеными-соотечественниками, работающими за рубежом» (Томск, 2 – 3 апреля 2010 г.). Вместе с тем, экономическое сотрудничество с зарубежной диаспорой развивается слабо и осуществляется без стимулирующей поддержки со стороны государства. Многие зарубежные соотечественники лишены возможности просмотра русскоязычных телевизионных каналов вследствие сравнительно узкой сети вещания российских телекомпаний. Требуется активизации межпарламентский диалог для предотвращения ограничения права на образование на русском языке в зарубежных странах. Необходимы также упрощение выдачи учебных виз для абитуриентов-соотечественников, желающих получить высшее или среднее профессиональное образование в российских учебных заведениях. Зарубежные соотечественники должны, на наш взгляд, пользоваться правом бесплатного посещения государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, правом на оказание в экстренных случаях бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Немаловажным представляется вопрос о предоставлении зарубежным соотечественникам права на захоронение на территории Российской Федерации.

Норма Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» о наличии советов или комиссий соотечественников при органах государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации требует более детального правового регулирования под риском декларативности ее юридического содержания. Фактически такой Совет создан лишь при Правительстве Российской Федерации распоряжением от 10 июня 2002 г. № 771-р,²⁶³ что исключает представительство зарубежных соотечественников в законодательных (представительных) органах власти, федеральных и региональных органах исполнительной власти общей и специальной компетенции. В состав подобных советов редко входят представители общественности, заинтересованные в развитии государственной политики поддержки зарубежных соотечественников. Как правило, они комплектуются из числа государственных чиновников, в компетенцию которых, в той или иной мере, входит взаимодействие с иностранной диаспорой (в составе правительственной комиссии: Министр иностранных дел Российской Федерации, генеральный директор МИДа России, статс-секретарь – заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации, руководитель Россотрудничества, директор Департамента по работе с соотечественниками за рубежом МИДа России, директор Департамента внешних связей Президента Республики Татарстан – государственный советник при Президенте Республики Татарстан по международным вопросам, заместитель Министра культуры Российской Федерации, заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по внешней политике, директор Департамента бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной и муниципальной службы Минфина России, заме-

²⁶² Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22.

²⁶³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2002 г. «О составе Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 2002. № 24.

ститель начальника Управления таможенного сотрудничества ФТС России, председатель Комитета по делам Содружества Независимых Государств Совета Федерации, директор Департамента международного сотрудничества Минздравсоцразвития России, директор Департамента межнациональных отношений Минрегиона России, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками и др.). В результате эффективность деятельности советов и комиссий по делам соотечественников в современной России пока еще не является достаточно высокой.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Под государственной политикой Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом следует понимать упорядоченную нормами конституционного права систему организационно-правовых мер, направленных на поддержку, защиту и покровительство российской диаспоры в государствах пребывания за пределами территории России, а также реализацию прав и законных интересов соотечественников, не имеющих российского гражданства, в их взаимодействии с уполномоченными органами власти Российской Федерации. Соотечественники, проживающие за рубежом, могут быть классифицированы на следующие группы: 1) в зависимости от страны проживания – соотечественники ближнего и дальнего (включая Балтию и Грузию) зарубежья; 2) исходя из продолжительности проживания – соотечественники длительного и кратковременного проживания; 3) на основе критерия гражданской принадлежности – граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды), лица с двойным гражданством (бипатриды); 4) в зависимости от социально-экономического статуса – предприниматели, ученые, студенты и иные категории граждан. В содержательной части государственная политика по сотрудничеству с зарубежной диаспорой должна, с одной стороны, установить общие правовые гарантии для всех соотечественников на равных основаниях, с другой – обеспечить дифференцированное правовое регулирование в отношении каждой из вышеуказанных категорий лиц. Правовая основа государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом характеризуется многоуровневым содержанием, включающим в себя акты конституционного, законодательного и подзаконного характера Российской Федерации и субъектов Федерации, а также международные правовые акты. Обеспечение их согласованности и непротиворечивости является важной гарантией защиты прав и законных интересов представителей российской диаспоры за рубежом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 1999. № 22.
2. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34.
3. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30.
4. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30.
5. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2002 г. «О составе Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 2002. № 24.
7. Договор от 19 ноября 2001 г. «О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Молдова» // СЗ РФ. 2002. № 26.
8. Договор от 29 августа 1997 г. «О дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения» // СЗ РФ. 1998. № 51.
9. Договор от 31 мая 1997 г. «О дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» // СЗ РФ. 1999. № 20.
10. Договор от 23 апреля 2002 г. «О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном» // СЗ РФ. 2003. № 17.
11. Договор от 3 июля 1997 г. «О дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой» // СЗ РФ. 1999. № 21.
12. Договор от 30 июня 1993 г. «О дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Греческой Республикой» // СЗ РФ. 1996. № 8.

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2009 г. по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода// СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3997.

14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»// СЗ РФ. 2005. № 30.

15. Герасимов С.А. Радмиссия: конституционно-правовые основы возвращения незаконных иммигрантов в государства их происхождения. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005.

16. Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования// Журнал российского права. 2003. № 8.

17. Коркунов Н.М. Укоренение иностранцев и прекращение подданства// Журнал Министерства юстиции. 1895. № 10.

18. Лукина Ю.С. Понятие свободы. Связанность государства правом// Международная интеграция и право: современные проблемы. Красноярск, 2008.

19. Нехай Э.А. Становление и развитие института гражданства: конституционный аспект (на примере России и стран ближнего зарубежья). Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

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

CONSTITUTIONAL AND LEGAL CHARACTERISTICS THE STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN RESPECT OF COMPATRIOTS ABROAD

Clause is devoted to research of a problem of regulation of a state policy concerning the Russian foreign diaspora. The author comes to a number of the conclusions, concerning concepts, essence and the mechanism of legal regulation of the given kind of the state activity. Concerning compatriots abroad it is necessary to understand as a state policy of the Russian Federation ordered by norms of a constitutional law system of the organizational-legal measures directed on support, protection and protection of the Russian diaspora in the states of stay outside territory of Russia, and also realization of the rights and legitimate interests of the compatriots who are not having the Russian citizenship, in their interaction with the authorized authorities of the Russian Federation.

Keywords: migration; emigration; immigration; foreign diaspora; compatriots.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon ot 24 maja 1999 g. «O gosudarstvennoj politike Rossijskoj Federacii v otno-shenii sootchestvennikov za rubezhom» // SZ RF. 1999. № 22.
2. Federal'nyj zakon ot 15 avgusta 1996 g. «O porjadke vyezda iz Rossijskoj Federacii i v#ezda v Rossijskuju Federaciju»// SZ RF. 1996. № 34.
3. Federal'nyj zakon ot 18 ijulja 2006 g. «O migracionnom uchete inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2006. № 30.

4. Federal'nyj zakon ot 25 ijulja 2002 g. «O pravovom polozhenii inostrannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2002. № 30.
5. Federal'nyj zakon ot 31 maja 2002g. «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2002. № 22.
6. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 10 ijunja 2002 g. «O sostave Pravitel'stvennoj komisii po delam sootchestvennikov za rubezhom» // SZ RF. 2002. № 24.
7. Dogovor ot 19 nojabrja 2001 g. «O družbe i sotrudnicestve mezhdu Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Moldova» // SZ RF. 2002. № 26.
8. Dogovor ot 29 avgusta 1997 g. «O družbe, sotrudnicestve i vzaimnoj pomoshhi mezhdu Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Armenija» // SZ RF. 1998. № 51.
9. Dogovor ot 31 maja 1997 g. «O družbe, sotrudnicestve i partnerstve mezhdu Rossijskoj Federaciej i Ukrainoj» // SZ RF. 1999. № 20.
10. Dogovor ot 23 aprelja 2002 g. «O družbe i sotrudnicestve mezhdu Rossijskoj Federaciej i Turkmenistanom» // SZ RF. 2003. № 17.
11. Dogovor ot 3 ijulja 1997 g. «O družbe, sotrudnicestve i vzaimnoj bezopasnosti mezhdu Rossijskoj Federaciej i Azerbajdzhanskoj Respublikoj» // SZ RF. 1999. № 21.
12. Dogovor ot 30 ijunja 1993 g. «O družbe i sotrudnicestve mezhdu Rossijskoj Federaciej i Greche-skoj Respublikoj» // SZ RF. 1996. № 8.
13. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 15 ijulja 2009 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti chasti chetvertoj stat'i 29 Zakona Rossijskoj Federacii «O milicii» i stat'i 1084 Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svjazi s zaprosami Nizhegorodskogo rajonnogo suda goroda Nizhnego Novgoroda i Sormovskogo rajonnogo suda goroda Nizhnego Novgoroda// SZ RF. 2009. № 31. St. 3997.
14. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 14 ijulja 2005 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij federal'nyh zakonov o federal'nom bjudzhetе na 2003 god, na 2004 god i na 2005 god i postanovlenija Pravitel'stva Rossijskoj Federacii «O porjadke ispolnenija Mini-sterstvom finansov Rossijskoj Federacii sudebnyh aktov po iskam k kazne Rossijskoj Federacii na vozme-shhenie vreda, prichinennogo nezakonnymi dejstvijami (bezdejsvиеm) organov gosudarstvennoj vlasti libo dolzhnostnyh lic organov gosudarstvennoj vlasti» v svjazi s zhalobami grazhdan Je.D. Zhuhovickogo, I.G. Pojma, A.V. Ponjatovskogo, A.E. Cheslavskogo i OAO «Habarovskjenergo»// SZ RF. 2005. № 30.
15. Gerasimov S.A. Readmissija: konstitucionno-pravovye osnovy vozvrashhenija nezakonnyh immigran-tov v gosudarstva ih proishozhdenija. Diss... kand. jurid. nauk. M., 2005.
16. Zorin V.Ju., Habrieva T.Ja. Gosudarstvennaja nacional'naja politika Rossijskoj Federacii: pro-blemy realizacii i sovershenstvovanija// Zhurnal rossijskogo prava. 2003. № 8.
17. Korkunov N.M. Ukorenenie inostrancev i prekrashhenie poddanstva// Zhurnal Ministerstva justii. 1895. № 10.
18. Lukina Ju.S. Ponjatие svobody. Svjazannost' gosudarstva pravom// Mezhdunarodnaja integracija i pravo: sovremennye problemy. Krasnojarsk, 2008.
19. Nehaj Je.A. Stanovlenie i razvitie instituta grazhdanstva: konstitucionnyj aspekt (na primere Rossii i stran blizhnego zarubezh'ja). Diss... kand. jurid. nauk. M., 1998.

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

Е.Ю. ПОЛОТОВСКАЯ

ИЗМЕНЕНИЕ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА КАК ОСНОВАНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ

В статье автор обосновывает, что появление новых трех типов государственных (муниципальных) учреждений: автономных, бюджетных и казенных связано с изменением, прежде всего, финансово-бюджетной политики государства, которая предусматривает сокращение расходов на социальную сферу.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) учреждения, бюджетная политика, социальная сфера, казенные учреждения, бюджетные учреждения, автономные учреждения

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» явился ключевым инструментом реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

Разработанные Минфином РФ Основные направления бюджетной политики²⁶⁴ (далее - ОНЮП) на 2013-2015 годы (как и в предыдущие годы) предусматривают снижение доли бюджетных доходов в ВВП с 38,9% ВВП в 2011 году до 37,0%. ОНБП предусматривает сокращение федеральных расходов, например, на образование на 7% в номинальном и на 19,8% в реальном выражении.

Согласно Стратегии экономического развития до 20120 года эта цифра уже на 2 процента меньше и составляет 36,2%. Соответственно за последние годы расходы бюджетной системы на социальную сферу уменьшаются.

Таким образом, бюджетная политика государства ориентирует социальную сферу на поиск внутренних резервов.

В отсутствии достаточного количества бюджетных средств большинство бюджетных учреждений фактически уже давно были включены в хозяйственный оборот и получали достаточно высокие доходы от приносящей доход деятельности. Так, в 2008 году из 9997 федеральных бюджетных учреждений, оказывающих государственные услуги юридическим и физическим лицам, 3786 учреждений (37,9% от их общего числа) имели долю доходов от приносящей доход деятельности в общем объеме их финансового обеспечения более 40%, в том числе 1030 учреждений полностью финансировались за счет таких доходов. Указанные учреждения в основном относятся к таким сферам как образование, здравоохранение, наука и культура.²⁶⁵

При том, что практически все государственные (муниципальные) учреждения фактически имели доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности правовая природа этих отношений не была законодательно четко определена. До 2011 года в соответствии с требованиями бюджетного законодательства доходы от платной деятельности зачислялись на единый счет федерального бюджета и впоследствии отражалась на лицевых счетах данных учреждений в качестве дополнительного бюджетного финансирования. Пола-

²⁶⁴ <http://www.minfin.ru/ru>

²⁶⁵ Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Официальные документы в образовании. 2011. № 27.

гая, что доходы, полученные бюджетными учреждениями от сдачи государственного, например, имущества в аренду, являются неналоговыми доходами федерального бюджета, и, не имея возможности принимать распорядительные решения в отношении средств, находящихся на едином счете федерального бюджета, учреждения не уплачивали с указанных сумм налог на прибыль организаций.

Налоговые органы при проверке такие доводы считали неубедительными и при выявлении факта неуплаты налога на прибыль привлекали бюджетные учреждения к ответственности за совершение налоговых правонарушений, в том числе за неполную уплату сумм налога на прибыль организаций. Многочисленные споры относительно правовой природы доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности государственных (муниципальных) учреждений и уплаты с них налогов, стали предметом многочисленных судебных решений часть которых стала предметом конституционного разбирательства.

Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22 июня 2009 года №10-П установил, что действующее законодательное регулирование налогообложения налогом на прибыль организаций доходов государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от сдачи переданного им в оперативное управление федерального имущества в аренду не обеспечивает определенность порядка самостоятельной уплаты ими данного налога и создает препятствия для реализации налоговой обязанности в общеустановленном порядке (путем представления платежного документа для отражения соответствующей операции по своему лицевому счету) как на момент зачисления арендной платы на счет Федерального казначейства, так и после ее отражения на лицевом счете бюджетного учреждения в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования. При этом законодательно не установлен и какой-либо специальный порядок уплаты налога на прибыль организаций указанными бюджетными учреждениями, что свидетельствует о пробельности правового регулирования соответствующих отношений.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что, реализуя свои конституционные полномочия по установлению налогов и сборов, федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок исполнения государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования обязанности по уплате налога на прибыль организаций с доходов от сдачи в аренду переданного им в оперативное управление федерального имущества с учетом специфики правового статуса данных субъектов налогообложения и в соответствии с настоящим Постановлением в срок до 1 марта 2010 года.²⁶⁶

Аналогичная правовая позиция была высказана и в отношении других заявителей – государственных (муниципальных) учреждений.²⁶⁷

Соответствующие изменения в законодательство были внесены Федеральным законом от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Этим нормативным актом в ст. 41 БК РФ внесены изменения, исключающие доходы от использования имущества бюджетных учреждений из перечня неналоговых доходов федерального бюджета. Данные платежи будут зачисляться на

Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2009 № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2009.

²⁶⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2010 № 593-О-Р «Об отказе в удовлетворении ходатайств Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2009 года № 10-П» // Вестник Конституционного Суда РФ. №5. 2010. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 939-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 251 и 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и статей 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Определение ВАС РФ от 20.05.2009 №ВАС-3194/09 по делу Государственной фельдъегерской службы РФ в г. Мурманске // Документ опубликован не был.

лицевые счета соответствующих бюджетных учреждений, что позволит им самостоятельно ими распоряжаться и уплачивать налоги и сборы, установленные законодательством РФ.

Как бы не был бесспорен тезис, смеем утверждать, что возросшие потребности населения существующая система образования и здравоохранения уже не в состоянии удовлетворять, россияне нуждаются в более качественных и разнообразных услугах. По мнению французской газеты LeFigaro «Россия преодолела проблему бедности. В то время как в Европе домохозяйства погружены в депрессию, России неведом кризис, а семьи потребляют ускоренными темпами. Россияне покупают автомобили, предметы роскоши и продукты питания в таких количествах, будто совсем не чувствуют экономических проблем, отмечают авторы статьи. Количество сотовых абонентов на 100 человек в России сейчас в полтора раза больше, чем во Франции, США или Японии. Доля расходов россиян на международный туризм растет так быстро, что в прошлом году наша страна переместилась на седьмое место в рейтинге самых путешествующих, вытеснив Японию. Крупнейший продавец роскоши, компания LVMH, выпускающая шампанское Moet & Chandon, коньяк Hennessy, а также модную одежду и аксессуары под брендами Fendi, Kenzo и Louis Vuitton, рапортует о росте продаж».²⁶⁸

В России «исчезающее» мало граждан, которых можно считать нищими по стандартам Всемирного банка, посчитали глава ЦСР Михаил Дмитриев и директор Центра социальной политики Академии народного хозяйства Светлана Мисихина в докладе «Прощай, нищета». Наши бывшие бедные поднялись на уровень расходов выше \$2 по паритету покупательной способности (ППС) в день, преодолели стандарты выживания и стали «богатыми бедными». Российский нижний доходный слой (людей, живущих на сумму от \$2 до \$10 по ППС в день, у нас около 12%) живет гораздо лучше нижних слоев Китая, Индии или Индонезии. Граждане, представляющие этот доходный слой, уже догнали или догоняют обеспеченные слои по потреблению таких благ, как продукты питания, телефоны, телевизоры и компьютеры.²⁶⁹

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» установил инструменты и механизмы, последовательное и гибкое применение которых направлено на достижение целей повышения качества оказываемых услуг населению в условиях рационального расходования бюджетных средств, и должен был способствовать реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов, а именно:

- перевод деятельности учреждений на программно-целевую основу путем внедрения механизма формирования государственных (муниципальных) заданий для каждого учреждения и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности для бюджетных и автономных учреждений;

- совершенствование механизмов финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений с расширением объема их прав в рамках выполнения государственного (муниципального) задания и реализации плана финансово-хозяйственной деятельности;

- гибкий подход к вопросам изменения типа учреждения (т.к. изменение типа – не является реорганизацией);

- предоставление права бюджетным и автономным учреждениям заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов от этой деятельности в распоряжение учреждений;

- отсутствие субсидиарной ответственности публичных правовых образований по обязательствам бюджетных и автономных учреждений с расширением объема их прав в части осуществления финансово-хозяйственной деятельности и переносом центра ответственности за финансовые результаты деятельности в сторону самих учреждений, при одновременном

²⁶⁸ <http://finance.rambler.ru/news/economics/118621760.html>

²⁶⁹ Там же.

строгом мониторинге финансового состояния учреждений и возможности отстранения от занимаемой должности руководителя учреждения за превышение предельно допустимого значения кредиторской задолженности учреждения;

- расширение прав бюджетных и автономных учреждений по распоряжению находящимся у них на праве оперативного управления за бюджетным и автономным учреждением движимым имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждениями или приобретенного ими за счет выделенных собственником имущества средств).

Таким образом, изменение гражданско-правового статуса государственных (муниципальных) учреждений связано, прежде всего, с проводимой в Российской Федерации бюджетной реформой, предусматривающей повышение самостоятельности ряда учреждений, стимулирование и упорядочивание деятельности учреждений в отношении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а также связано с переходом со сметного финансирования на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания, характеризующего объем и качество предоставляемых учреждениями государственных (муниципальных) услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Официальные документы в образовании. 2011. № 27.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2009 № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2010 № 593-О-Р «Об отказе в удовлетворении ходатайств Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2009 года № 10-П» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. №5.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 939-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 251 и 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и статей 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был.
5. Определение ВАС РФ от 20.05.2009 № ВАС-3194/09 по отделу Государственной фельдъегерской службы РФ в г. Мурманске // Документ опубликован не был.

Полотовская Елена Юрьевна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК», г. Орел

Старший преподаватель кафедры

«Финансовое и предпринимательское право»

Тел.: (4862) 43-70-80

E-mail: afp@ostu.ru

E.Yu. POLOTOVSKAYA

CHANGE IN FISCAL POLICY AS A BASIS TO IMPROVE THE LEGAL STATUS OF CIVIL GOVERNMENT (MUNICIPAL) INSTITUTIONS

The author proves that the appearance of three new types of government (municipal) institutions: independent, budget and state associated with the change, especially fiscal policy, which provides for a reduction in social spending.

Keywords: *government (municipal) institutions, fiscal policy, social services, government institutions, public institutions, autonomous institutions.*

BIBLIOGRAPHY

1. Pis'mo Minfina Rossii ot 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Kompleksnye rekomendacii organam ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii, organam mestnogo samoupravlenija po realizacii Federal'nogo zakona ot 8 maja 2010 g. N 83-FZ «O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s sovershenstvovaniem pravovogo polo#henija gosudarstvennyh (municipal'nyh) uchre-zhdenij» // Oficial'nye dokumenty v obrazovanii. 2011. № 27.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 22.06.2009 № 10-P «Po delu o proverke konstituci-onnosti punkta 4 chasti vtoroj stat'i 250, stat'i 321.1 Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii i abzaca vtorogo punkta 3 stat'i 41 Bjudzhetnogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svjazi s zhalobami Rossijskogo himi-ko-tehnologicheskogo universiteta im. D.I. Mendeleeva i Moskovskogo aviacionnogo instituta (gosudarst-vennogo tehničeskogo universiteta) // Vestnik Konstitucionnogo Suda RF. 2009. № 4.
3. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 20.04.2010 № 593-O-R «Ob otkaze v udovletvorenii hodatajstv Rossijskogo himiko-tehnologicheskogo universiteta im. D.I. Mendeleeva i Moskovskogo aviacionnogo instituta (gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta) o raz#jasnenii Postanovlenija Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 22 ijunja 2009 goda № 10-P» // Vestnik Konstitucionnogo Suda RF. 2010. № 5.
4. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.07.2009 № 939-O-O «Ob otkaze v prinjatii k ras-smotreniju zhaloby Juzhnogo federal'nogo universiteta na narushenie konstitucionnyh prav i svobod polo-zhenijami statej 251 i 321.1 Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii i statej 41 i 42 Bjudzhetnogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // Dokument opublikovan ne byl.
5. Opredelenie VAS RF ot 20.05.2009 № VAS-3194/09 po otdelu Gosudarstvennoj fel'd#egerskoj sluzhby RF v g. Murmanske // Dokument opublikovan ne byl.

Polotovskaya Elena Yuryevna

State University – ESPC

Senior lecturer of faculty «the Finance and business law»

Тел.: (4862) 43-70-80

E-mail: afp@ostu.ru

Н.Н. ВОЛЧКОВА

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья представляет собой опыт сравнительного анализа конституционного регулирования парламентского контроля в России и ряде зарубежных стран. В результате автор приходит к выводу, что возбуждение инициативы проведения парламентских расследований должно допускаться по решению группы депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа парламентариев. Одним из возможных последствий неудовлетворительных ответов на интерpellации может служить вотум недоверия парламента соответствующему органу или должностному лицу исполнительной власти общей или специальной компетенции.

Ключевые слова: парламентаризм, парламентский контроль, народное представительство, интерpellация.

Контрольная функция народного представительства в современной России признается, обеспечивается и гарантируется в значительно меньшей мере, чем его представительная и нормотворческая функции. При подобных обстоятельствах в целях научного исследования представляется необходимым обращение к опыту конституционного регулирования зарубежных стран. Разумеется, этот опыт не может безусловно переноситься на российскую почву, требуется его критическое осмысление. Однако не следует полностью отрицать и допустимость его частичного использования в Российской Федерации.

Парламентский контроль в странах Европы характеризуется следующими общими и отличительными чертами. В Конституции Австрии²⁷⁰ имеется специальный раздел, посвященный правовому регулированию участия Национального совета и Федерального совета «в осуществлении федерацией исполнительной власти» (статьи 50 – 54). Примечательно, что для Российской Федерации сама постановка вопроса о конституционности участия парламента в осуществлении исполнительной власти является неприемлемой и противоречащей статье 10 Конституции Российской Федерации согласно правовым позициям Конституционного Суда России.

В основном указанные нормы Конституции Австрии регулируют финансово-контрольную сферу. При этом конституция предписывает право Национального совета как одной из палат парламента создавать следственные комитеты. Суды и другие органы обязаны удовлетворять требования этих комитетов о представлении доказательств, все публичные учреждения должны по их требованию предоставлять свою документацию. Кроме того, Конституция Австрии (статья 55) учреждает специальный орган – Главный комитет, формируемый из членов Национального совета на основе принципа пропорционального представительства. Федеральным законом может быть установлено, что издание определенных постановлений Федерального правительства или федерального министра требует согласия Главного комитета, а также что Главный комитет со своей стороны должен представлять доклады Федеральному правительству или федеральному министру. В Российской Федерации парламентские органы общей компетенции не уполномочены давать согласие на акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, агентств и служб. Аналогичным образом комитеты Совета Федерации и Государственной Думы не представляют каких-либо докладов федеральным органам исполнительной власти общей или специальной компетенции.

²⁷⁰ Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

Согласно статье 56 Конституции Бельгии²⁷¹ каждая палата парламента имеет право проводить расследования. Статья 57 данной конституции запрещает лично вносить петиции в палаты от своего имени. Каждая палата имеет право отсылать министрам петиции, которые были ей адресованы. Министры обязаны давать объяснения по поводу их содержания всякий раз, когда того потребует палата.

В соответствии со статьей 43 Основного закона Федеративной Республики Германии²⁷² Бундестаг и его комитеты могут требовать присутствия на их заседаниях любого члена Федерального правительства. Статья 44 данной конституции сравнительно подробно регламентирует порядок проведения парламентских расследований. Бундестаг имеет право, а по предложению четвертой части его членов обязан учредить следственный комитет, который собирает требуемые доказательства в открытых заседаниях. Они могут быть и закрытыми. В ходе следственных действий соответственно применяются предписания уголовно-процессуального закона. Тайна переписки, почтовой, телеграфной и иной электросвязи остается неприкосновенной. Суды и органы управления обязаны оказывать правовую и административную помощь. Решения следственных комитетов не подлежат судебному толкованию. Суды свободны в обсуждении и оценке обстоятельств, на которых основано расследование. Статья 45 данной конституции непосредственно мотивирует назначение соответствующих парламентских уполномоченных необходимостью «осуществления парламентского контроля».

Часть 3 статьи 66 Конституции Греции²⁷³ предписывает, что парламент и парламентские комиссии могут потребовать присутствия компетентного в обсуждаемом ими вопросе министра или заместителя министра. Парламентские комиссии могут через компетентного министра вызывать любого государственного служащего, которого они сочтут полезным для выполнения ими своих функций. В соответствии с частью 2 статьи 68 данной конституции парламент решением, принимаемым большинством в две пятых и по предложению одной пятой от общего числа депутатов, создает из числа своих членов комиссии по расследованию. Для создания комиссий по расследованию вопросов, относящихся к внешней политике и национальной обороне, требуется решение парламента, принимаемое абсолютным большинством голосов общего числа депутатов. Парламентские комиссии по расследованию формируются пропорционально представительству партий, групп и независимых депутатов.

Согласно пункту 38 Конституции Королевства Дании²⁷⁴ на первом заседании Фолькетинга Премьер-министр представляет отчет об общем положении государственных дел и о мерах, предложенных правительством. Указанный отчет становится предметом общих дебатов в парламенте. Примечательно, что в Российской Федерации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию оглашаются не на совместном заседании палат, а на расширенном собрании с широким представительством различных государственных, общественных и частных структур. Послания главы государства в России не подлежат критическому парламентскому обсуждению и чаще всего воспринимаются как непосредственное указание к последующим парламентским действиям. Кроме того, Фолькетинг Дании обладает правом формирования комитетов из числа депутатов для расследования вопросов особой важности. Указанные комитеты имеют право затребовать любую письменную или устную информацию как от граждан, так и от государственных органов (пункт 51).

В части 2 статьи 66 Конституции Испании²⁷⁵ наряду с законодательными и бюджетными полномочиями Генеральных кортесов упоминается его компетенция по «контролю деятельности правительства». Согласно статье 76 данной конституции, Конгресс и Сенат, а в ряде случаев обе палаты совместно, могут образовать комиссии по расследованию любого

²⁷¹ Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

²⁷² Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

²⁷³ Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

²⁷⁴ Конституция Королевства Дании // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

²⁷⁵ Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

вопроса, представляющего общественный интерес. Заключение комиссий не являются обязательными для судов, не затрагивают также решения судебных органов, однако результаты расследования могут быть переданы прокуратуре для использования в соответствующих случаях.

В Испании палаты и их комиссии могут затребовать через своих представителей любую необходимую информацию и содействие от правительства и его ведомств, как и от любых должностных лиц государства и автономных сообществ (статья 109); палаты и их комиссии могут потребовать присутствия на своих заседаниях членов правительства; члены правительства допускаются к заседаниям палат и их комиссий и имеют право выступать на них, а также могут просить о том, чтобы требуемую информацию предоставили служащие правительственных ведомств (статья 110); правительство и каждый из его членов обязаны отвечать на запросы и вопросы, обращенные в их адрес в палатах; для обсуждения вопросов и запросов регламентами палат устанавливается минимальный срок в одну неделю; любой запрос может послужить основанием для внесения проекта постановления, в котором палата выражает свое мнение (статья 111).

Несмотря на ограниченные контрольные полномочия парламента в Итальянской Республике и сосредоточение конституционного внимания на его законодательных функциях, тем не менее, статья 82 Конституции Республики²⁷⁶ предписывает, что каждая палата может проводить расследование по вопросам, представляющим государственный интерес. Для этой цели она назначает из своих членов комиссию в пропорции, отражающей соотношение различных фракций. Комиссия по расследованию проводит исследования и проверки с такими же полномочиями и ограничениями, как и судебная власть.

Глава 2 Конституции Португальской Республики²⁷⁷, посвященная компетенции парламента, разграничивает его политическую и законодательную компетенцию (статья 164), полномочия по контролю (статья 165), компетенцию по отношению к другим органам власти (статья 166), абсолютное и относительное ведение в сфере законодательной компетенции (статьи 167, 168). При определении контрольных полномочий парламента законодатель использует термины «следить», «принимать отчеты» и «давать оценку». В процессе установления компетенции представительного органа по отношению к другим органам власти также используются слова «давать оценку», но кроме того определяются полномочия «свидетельствовать», «давать согласие», «принимать резолюции» (в данном контексте – доверия и порицания правительства), «высказываться по поводу» (например, роспуска органов власти). По существу, компетенция португальского парламента «по отношению к другим органам власти» представляет собой частную форму осуществления его контрольных полномочий.

Как и в большинстве других европейских стран, часть 4 статьи 181 Конституции Португальской Республики предписывает создание в обязательном порядке следственных парламентских комиссий по требованию одной пятой полномочных депутатов с условием – не более чем по одной комиссии на каждого депутата в одну парламентскую сессию. Следственные парламентские комиссии пользуются такими же полномочиями по проведению расследования, как и судебные органы.

Таким образом, европейская конституционная практика регулирования контрольных полномочий органов народного представительства имеет главную отличительную черту – безусловное признание права парламента проводить расследования по наиболее важным и существенным общественно-политическим проблемам. Указанные полномочия определяются непосредственно конституцией страны и не предполагают какой-либо дискреции законодателя. Обзор конституций стран Европы убеждает в том, что наличие у парламента права на проведение расследований воспринимается как нечто имманентно присущее конституционному строю наряду с выборностью парламента, ограниченным сроком его полномочий, его правом принимать законы и утверждать бюджет страны. Сами же процедуры парламентских

²⁷⁶ Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

²⁷⁷ Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.

расследований, как правило, конституцией не регулируются и определяются в текущем законодательстве. Эта черта европейского конституционализма не зависит от формы правления в стране (монархической, республиканской президентской или республиканской парламентской).

Положительным также следует признать европейский конституционный опыт в аспекте дифференцированного правового регулирования права и обязанности парламента по назначению депутатского расследования. Следственные действия органа народного представительства должны трактоваться по общему правилу в качестве субъективного права, реализуемого по воле парламента. Однако если на этом настаивает определенная группа депутатов (не обязательно простого или квалифицированного большинства), расследования должны назначаться вопреки воле большинства парламентариев. В противном случае политическая партия, располагающая простым или, тем более, квалифицированным большинством в парламенте, будет всякий раз блокировать инициативы своих политических оппонентов и препятствовать тем самым функционированию конструктивной парламентской оппозиции в форме депутатского контроля. О необходимости этого в России писали многие дореволюционные юристы и публицисты.²⁷⁸

В современной России, однако, факт «инициативы возбуждения парламентского расследования» по смыслу статьи 7 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», осуществляемой группой парламентариев не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, не является достаточным для дальнейшего движения дела. Требуется так называемая «поддержка инициативы» со стороны палат, на что прямо указывает статья 8 данного Федерального закона. Решение о «поддержке инициативы» принимается простым большинством голосов в каждой из палат Федерального Собрания. В результате группа парламентариев численностью менее половины от списочного состава каждой из палат российского парламента лишается права на депутатский контроль в форме парламентского расследования. Такой опыт не характерен для большинства европейских стран.

Критического осмысления заслуживает и нормативное содержание статьи 4 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», которая посвящена вопросу о предмете парламентского расследования. В анализируемой статье смешиваются юридические понятия объекта и субъекта правоотношений. С точки зрения объекта, закон указывает лишь на факты «грубого и массового нарушения» конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также на обстоятельства, связанные с возникновением и негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Если нарушаются права и законные интересы граждан, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации, равно как если нарушение конституционных прав и свобод не является грубым или массовым, парламентское расследование становится недопустимым. С точки зрения субъекта правоотношений, законодатель устанавливает полную парламентскую не подконтрольность деятельности главы государства, судов, органов дознания и предварительного следствия. Иными словами, если Президент Российской Федерации или правоохранительные органы допустили в своей деятельности грубое и массовое нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, парламент страны вынужден бездействовать вследствие императивных норм федерального закона.²⁷⁹

Компаративный метод научного исследования проблемы форм и видов парламентского контроля требует привлечения не только европейского опыта конституционного строительства, но и практики стран СНГ и Балтии. Указанные страны наряду с Российской Федерацией находятся на стадии постсоветского развития и модернизации, что не может не сказаться на конституционном регулировании пределов допустимого контроля депутатов за деятельностью исполнительной власти.

²⁷⁸ Поссе В.А. Народное представительство и народное законодательство. СПб.: Тип. Монтвида, 1906. С. 25.

²⁷⁹ Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. № 8. С. 5 – 13.

Общей чертой конституционных актов стран СНГ и Балтии является не только фрагментарное регулирование контрольных полномочий парламентов, но и наличие конституционных запретов на парламентский контроль в определенных формах. Так, статья 111 Конституции Азербайджанской Республики²⁸⁰ запрещает в законах и постановлениях парламента указывать «конкретные поручения органам исполнительной и судебной власти». Также сравнительно редко в конституциях государств СНГ и Балтии встречается общее указание на контрольные полномочия парламента (как, например, в статье 66 Конституции Молдовы²⁸¹, согласно которой «парламент осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией» или в статье 85 Конституции Украины²⁸², предписывающей, что «Верховная Рада осуществляет контроль за деятельностью Кабинета министров в соответствии с Конституцией»).

С другой стороны, в конституциях стран СНГ и Балтии обнаруживается ряд развернутых механизмов парламентского контроля, которые не присущи конституционному регулированию современной России. Например, Конституция Армении²⁸³ (статья 74) устанавливает обязанность Правительства после формирования вновь избранного парламента представлять на его одобрение программу своей деятельности, ставя на заседании Национального Собрания вопрос о вотуме доверия. В случае принятия решения о выражении недоверия Премьер-министр представляет Президенту Республики заявление об отставке Правительства. Согласно статье 80 Конституции Армении депутаты имеют право обращаться с вопросами к Правительству. Каждую неделю работы очередной сессии в течение одного заседания Премьер-министр и члены Правительства отвечают на вопросы депутатов. Национальное Собрание в связи с вопросами депутатов постановлений не принимает.

В соответствии со статьей 103 Конституции Республики Беларусь²⁸⁴ одно парламентское заседание в месяц резервируется для вопросов депутатов и сенаторов и ответов Правительства. Депутат Палаты представителей, сенатор вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых парламентом. Запрос должен быть включен в повестку дня палаты. Ответ на запрос надлежит дать в течение двадцати сессионных дней в порядке, установленном палатой парламента. Важно подчеркнуть, что указанные нормы в равной мере распространяются на обе палаты парламента.

Согласно статье 59 Конституции Грузии²⁸⁵ член парламента вправе обратиться с вопросом не только к подотчетному парламенту органу, но и к члену правительства, мэру города, руководителям исполнительных органов территориальных единиц всех уровней, к государственным учреждениям и получить от них ответ. Группа парламентариев в составе не менее десяти человек, парламентская фракция имеют право обратиться с запросом к подотчетному парламенту органу, члену правительства, которые обязаны дать ответ на заседании парламента. Ответ может стать предметом обсуждения парламента.

Статья 57 Конституции Кыргызской Республики²⁸⁶ предписывает, что депутат Законодательного собрания и Собрания народных представителей имеет право запроса к органам исполнительной власти и их должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос в течение десяти дней. В соответствии со статьей 104 Конституции Молдовы правительство несет ответственность перед парламентом и предоставляет парламенту, его комиссиям и депутатам необходимую информацию и документы. Правительство и каждый член правительства обязаны давать ответы на вопросы и запросы депутатов. Парламент может принять резолюцию, отражающую его позицию по предмету запроса. Депутаты Меджлиса Туркмени-

²⁸⁰ Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸¹ Конституция Республики Молдова // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸² Конституция Украины // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998. С. 508 – 565.

²⁸³ Конституция Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸⁴ Конституция Республики Беларусь // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸⁵ Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸⁶ Конституция Кыргызской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

стана обладают правом запроса, устных и письменных вопросов к кабинету министров, министрам, руководителям других государственных органов (статья 69 Конституции Туркменистана).²⁸⁷

Комиссии Сейма Латвии вправе требовать необходимые для своей деятельности сведения и пояснения от отдельных министров и органов местного самоуправления, а также вызывать в свои заседания для дачи пояснений ответственных представителей соответствующих министерств и органов местного самоуправления (пункт 25 Конституции Латвийской Республики).²⁸⁸ Член Сейма Литвы вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, министрам, руководителям других государственных институтов, образуемых и избираемых парламентом. Они обязаны дать устный или письменный ответ на сессии Сейма. Во время сессии группой не менее одной пятой членов Сейма может быть предъявлена Премьер-министру или министру интерпелляция. Сейм после обсуждения ответа Премьер-министра или министра на интерпелляцию может постановить, что ответ неудовлетворителен, и большинством голосов половины всех членов Сейма выразить недоверие Премьер-министру или министру (статья 61 Конституции Литвы).²⁸⁹ Члены Государственного Собрания Эстонии имеют право обращаться с запросами к Правительству Республики и его членам, председателю совета Банка Эстонии, президенту Банка Эстонии, государственному контролеру, канцлеру юстиции и командующему или главнокомандующему Силами обороны. Ответ на запрос дается на заседании парламента в течение двадцати сессионных дней (статья 74 Конституции Эстонии).²⁹⁰

В целом следует отметить, что конституционные акты государств СНГ и Балтии содержат близкие, но не тождественные нормы о запросах и вопросах парламентариев в адрес органов исполнительной власти, которые нередко распространяются на нижестоящие уровни публичной власти вплоть до местного самоуправления и государственных организаций. Данные положения закрепляются непосредственно в конституциях, что исключает риск пробелов в текущем законодательстве и отклонений в правоприменительной практике.

Вместе с тем, не во всех государствах СНГ и Балтии наблюдаются демократические формы депутатского контроля. Многие из конституций этих стран содержат предписания, демократичность которых значительно ниже по сравнению с Российской Федерацией. Так, Государственный контрольный комитет Республики Беларусь образуется не парламентом, а президентом, причем председатель данного комитета назначается главой государства с согласия Сената. Именно на этот орган Конституция Республики Беларусь (статья 129) возлагает функции по государственному контролю за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения. В отличие от Государственного контрольного комитета Республики Беларусь, Счетная палата Российской Федерации в большей мере соответствует природе специализированного парламентского контроля в области финансов и публичной собственности.

В нередких случаях конституционные акты стран СНГ и Балтии избегают правового регулирования парламентских расследований, тем более, по инициативе депутатского меньшинства. Однако наблюдаются иные примеры. Так, статья 56 Конституции Грузии предписывает, что по требованию на менее одной четвертой членов парламента создаются следственные комиссии. Явка на заседание следственной комиссии, а также предоставление необходимых для изучения вопроса документов обязательны. Верховная Рада Украины для проведения расследования по вопросам, представляющим общественный интерес, создает временные следственные комиссии, если за это проголосовало не менее одной трети от кон-

²⁸⁷ Конституция Туркменистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸⁸ Конституция Латвийской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁸⁹ Конституция Литовской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

²⁹⁰ Конституция (Основной Закон) Эстонской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

ституционного состава парламента (статья 89 Конституции Украины). Сейм Латвийской Республики обязан назначить для определенных случаев парламентские следственные комиссии, если того требует не менее одной трети членов парламента (пункт 26 Конституции Латвийской Республики). Возможность создания следственных комиссий предусмотрена также статьей 56 Конституции Республики Таджикистан.²⁹¹

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что парламентский контроль в формах вопросов и запросов в адрес высшего органа исполнительной власти соответствующего уровня, а также парламентского расследования по вопросам высокой общественной значимости органически присущ конституционному праву не только стран Европы, но и ряда государств бывшего социалистического содружества. При подобных обстоятельствах закрепление данных форм контроля объективно требуется в Конституции Российской Федерации, а также в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Возбуждение инициативы проведения парламентских расследований должно допускаться по решению группы депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа парламентариев. Одним из возможных последствий неудовлетворительных ответов на интерpellации может служить вотум недоверия парламента соответствующему органу или должностному лицу исполнительной власти общей или специальной компетенции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
2. Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
3. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
4. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
5. Конституция Королевства Дании // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
6. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
7. Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
8. Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997.
9. Поссе В.А. Народное представительство и народное законодательство. СПб.: Тип. Монтвида, 1906.
10. Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. № 8.
11. Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
12. Конституция Республики Молдова // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
13. Конституция Украины // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
14. Конституция Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
15. Конституция Республики Беларусь // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
16. Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
17. Конституция Кыргызской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
18. Конституция Туркменистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
19. Конституция Латвийской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.
20. Конституция Литовской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

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

²⁹¹ Конституция Республики Таджикистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998.

N.N. VOLCHKOVA

PARLIAMENTARY CONTROL IN FOREIGN COUNTRIES AND THE POSSIBILITIES OF ITS USE IN MODERN RUSSIA

Clause represents experience of the comparative analysis of the constitutional regulation of the parliamentary control in Russia and a number of foreign countries. As a result the author comes to conclusion, that the initiative of parliamentary investigations should be supposed under the decision of group of deputies by number not less than one third of the established number of members of parliament. As one of possible consequences of unsatisfactory answers to interpellations the vote of no confidence of parliament can serve corresponding body or the official of executive authority.

Keywords: *parliamentarism, the parliamentary control, national representation, an interpellation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Avstrijskoj Respubliki // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
2. Konstitucija Bel'gii // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
3. Osnovnoj Zakon Federativnoj Respubliki Germanii // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
4. Konstitucija Grecii // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
5. Konstitucija Korolevstva Danii // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
6. Konstitucija Ispanii // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
7. Konstitucija Ital'janskoj Respubliki // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: Infra-M, 1997.
8. Konstitucija Portugal'skoj Respubliki // Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza. M.: In-fra-M, 1997.
9. Posse V.A. Narodnoe predstavitel'stvo i narodnoe zakonodatel'stvo. SPb.: Tip. Montvida, 1906.
10. Nudnenko L.A. K istorii razrabotki i prinjatija Federal'nogo zakona «O parlamentskom rassledovanii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 8.
11. Konstitucija Azerbajdzhanskoj Respubliki // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
12. Konstitucija Respubliki Moldova // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
13. Konstitucija Ukrainy // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
14. Konstitucija Respubliki Armenija // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
15. Konstitucija Respubliki Belarus' // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
16. Konstitucija Gruzii // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
17. Konstitucija Kyrgyzskoj Respubliki // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
18. Konstitucija Turkmenistana // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
19. Konstitucija Latvijskoj Respubliki // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.
20. Konstitucija Litovskoj Respubliki // Novye konstitucii stran SNG i Baltii. M.: Jurajt, 1998.

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

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.574

Т.Н. МОДНИКОВА

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ОРГАНАМИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Статья посвящена исследованию проблемы правового регулирования реализации вопросов местного значения в деятельности органов муниципальных образований. Анализируя теорию, законодательство и правоприменительную практику, автор приходит к выводу о спорном характере института «собственных» полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Гражданско-правовые конструкции не всегда могут применяться в целях регулирования общественных отношений публично-правового характера.

Ключевые слова: *вопросы местного значения; полномочия органов муниципальных образований; представительный орган местного самоуправления; глава муниципального образования; местная администрация.*

Несмотря на чрезвычайную важность конституционных форм прямой (непосредственной) демократии в системе местного самоуправления, фактически вопросы местного значения реализуются, как правило, в деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований. В этом состоит известная степень условности народовластия: будучи юридически полновластным субъектом,²⁹² народ предпочитает делегировать суверенную власть органам народного представительства.²⁹³ В конституционном механизме осуществления народовластия «средствами волеобразования и волеизъявления народа» являются институты «не только непосредственной, но и представительной демократии».²⁹⁴ Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации № 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии «дополняют друг друга».²⁹⁵ На выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.²⁹⁶

²⁹² Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 6 – 7.

²⁹³ Садовникова Г.Д. Трансформация института народного представительства с учетом глобализационного фактора // Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства. М.: РосНОУ, 2011. С. 181.

²⁹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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.

²⁹⁵ [http://www.coe.int/T/t/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]](http://www.coe.int/T/t/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]).

²⁹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного само-

Кроме того, вследствие принятия учредительно-установительных правовых актов существует ряд иных органов местного самоуправления, которые не относятся к системе народного представительства (вследствие отсутствия демократической легитимации), однако обладают не меньшей, а зачастую – даже большей публичной властью (вследствие компетенционных норм законов и подзаконных нормативных правовых актов). В системе местного самоуправления это устанавливается, прежде всего, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в дополнение к нему – законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований. Такой властью обладают, в частности, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия и иные невыборные органы местного самоуправления.

Здесь, на наш взгляд, нет конституционного правонарушения, поскольку в ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации говорится об осуществлении местного самоуправления гражданами «путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и *другие* органы местного самоуправления». Местная администрация, контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия и иные невыборные органы местного самоуправления являются «другими органами местного самоуправления» по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации. При этом, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, «из конституционного положения об осуществлении народом своей власти не только непосредственно, но также через органы» публичной власти следует, что «выявление в той или иной форме воли народа необходимо и при формировании» органов, «не избираемых непосредственно населением».²⁹⁷ В конечном счете, единственным источником подлинной легитимности власти является народный суверенитет, реализуемый через свободные выборы, прямую демократию и деятельность народных представителей от имени и в интересах представляемых граждан.²⁹⁸

С.Д. Князев и К.В. Арановский подчеркивают, что «список оснований права на власть нельзя считать исчерпывающим – мало ли найдется мотивов, побуждающих признать над собою чужое господство или господствовать самому! Во всей известной истории человек непременно обнаруживал, воображал, чувствовал власть и присваивал права на нее то себе, то другим субъектам – и вымышленным, и реальным. Среди оснований законной власти числится и представительство, с которым выборы тесно связаны. Считается правомерным то положение, когда представитель облечен распорядительными правами и связан обстоятельствами, выводимыми из формального доверия либо из закона».²⁹⁹

С точки зрения репрезентативности в системе муниципальной представительной демократии наиболее адекватным образом потребности и интересы граждан способен воплощать в жизнь *представительный орган муниципального образования*. В отличие от других органов местного самоуправления, представительный орган муниципалитета является коллегиальным и выборным, реализует нормотворческую и общеконтрольную функции. Функция представительства населения не является функцией исключительно представительного органа муниципалитета,³⁰⁰ однако даже факт наименования данного органа в качестве «предста-

управления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

²⁹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

²⁹⁸ Дзотцоева А.А. Народное представительство в России: сущность, генезис и некоторые проблемы // Российский парламентаризм: опыт, проблемы, перспективы. Владикавказ: СОГУ, 2011. С. 145 – 153.

²⁹⁹ Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 23 – 24.

³⁰⁰ Белоусова Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функций представительства населения // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 21.

вительного» неоспоримо свидетельствует о приоритете указанной функции.³⁰¹ Выборность, соединенная с коллегиальностью, дают важный синергетический эффект, который невозможно наблюдать при анализе деятельности любого другого органа муниципального образования.³⁰²

Именно по названной причине, по нашему мнению, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает на представительный орган муниципального образования важнейшие муниципально-правовые функции по реализации вопросов местного значения, в том числе: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмену местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Среди названных полномочий следует особо выделить три ключевых: нормотворчество³⁰³, бюджетное регулирование³⁰⁴ и контроль³⁰⁵. Представительный орган муниципального образования вправе реализовать практически любой вопрос местного значения в форме правового регулирования соответствующих общественных отношений, если данный вопрос не урегулирован нормативными правовыми актами более высокой юридической силы (вопросы местного значения, в свою очередь, не могут регулироваться нормативными правовыми актами Российской Федерации или субъектов Федерации, поскольку не входят в перечень предметов их ведения). Однако эта функция имеет свои ограничения и пределы: представительный орган не вправе осуществлять непосредственное муниципальное управление, его задача состоит лишь в правовом регулировании общественных отношений, установлении правовых норм, но не их непосредственной реализации.³⁰⁶

В ряде случаев Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» непосредственно указывает на исключительно регулятивную функцию представительного органа муниципального образования (определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации му-

³⁰¹ Привалова Л.В. Представительность как признак правовой природы представительного органа муниципального образования // Вестник Российской правовой академии. 2010. № 1. С. 76.

³⁰² Коллегиальность, как правило, противопоставляется единоначалию в системе публичного управления, однако редко ставится под сомнение при оценке эффективности деятельности выборных демократических институтов – Туровская В.А., Туровская К.А. Преимущества и недостатки принципов коллегиальности и единоначалия в государственном управлении на примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 23 – 24.

³⁰³ Коган А.Б. Нормотворчество в органах местного самоуправления и организация исполнения нормативных актов // Местное право. 2001. № 7. С. 27.

³⁰⁴ Симухин В.Д. Конституционно-правовые основы бюджетного регулирования органов местного самоуправления // Вестник Российской правовой академии. 2007. № 2. С. 43 – 44.

³⁰⁵ Гладких Н.М. К вопросу о контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Вып. 9. Т. 1. М.: Юрист, 2009. С. 875.

³⁰⁶ В советский период отечественной истории юридическая наука придерживалась противоположных подходов Беляева Н.Г., Лейст О.Э. Соединение законодательства и управления в представительных органах власти Советского государства // Советское государство и право. 1973. № 9. С. 17 – 24.

ниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления). Это означает запрет фактического управления представительного органа, ограничение его полномочий нормативным аспектом. В данном случае представительный орган не имеет права, во-первых, управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;³⁰⁷ во-вторых, принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений,³⁰⁸ в-третьих, материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Данная компетенция должна быть разграничена между органами местного самоуправления на основе принципа рассредоточения публичной власти и недопустимости ее излишней концентрации в рамках компетенции какого-либо одного органа или должностного лица.³⁰⁹

Согласно ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования «наделается уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». Примечательно, что в ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует какое-либо упоминание о конкретных полномочиях главы муниципального образования. Фактически эти полномочия определяются уставами муниципальных образований либо нормами законов (включая данный закон), но никак не ст. 36 анализируемого Федерального закона. Поэтому фраза ст. 36 «в соответствии с настоящей статьей», на наш взгляд, лишена юридического смысла. Здесь наблюдается, скорее всего, законодательная ошибка, нарушение юридической техники и стиля изложения нормы в правовом акте, чем преднамеренная позиция законодателя.

Можно подвергнуть критике также институт «собственных полномочий» по решению вопросов местного значения (Ст. 2, 34, 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)³¹⁰. Законодатель использует здесь, на наш взгляд, весьма своеобразную конструкцию. В статьях 2 и 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится о наличии «собственных полномочий» всех юридически допустимых органов и должностных лиц местного самоуправления (будь то представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган и т.д.). Однако только в ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мы встречаем упоминание о наличии «собственных полномочий» главы муниципального образования. О «собственных полномочиях» представительного органа, местной администрации или контрольного органа в законе ничего не говорится, хотя общие нормы права, содержащиеся в ст. 2 и 34 данного Федерального закона, в некоторой степени свидетельствуют о наличии этих полномочий.

³⁰⁷ Михайлов А.Г. Реализация полномочий исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью (на материалах города Искитима Новосибирской области) // Современное право. 2010. № 5. С. 54 – 56.

³⁰⁸ Туманов Р.В. Реализация имущественных интересов муниципальных образований посредством создания и деятельности унитарных предприятий // Вестник КФ СЗАГС. 2004. № 2. С. 175.

³⁰⁹ Соловьев С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти // Государство и право. 2004. № 3. С. 32 – 35.

³¹⁰ Противоположные подходы – Бялкина Т.М. Определение полномочий местных властей. Собственные и делегированные полномочия // Местное право. 2001. № 1. С. 42. Горина О.А. Полномочия органов местного самоуправления: собственные и делегированные полномочия // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Нижний Новгород: ННГУ, 2005. С. 70.

На наш взгляд, здесь имеет место методологическая ошибка, потому что гражданско-правовая конструкция собственности (включая правомочия владения, пользования и распоряжения) не может быть применима к публичным правоотношениям, особенно если речь идет о разграничении предметов ведения, компетенции, полномочий и функций органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нельзя разграничивать «собственные» и «несобственные» полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, поскольку любое полномочие органа местного самоуправления принадлежит ему в публично-правовом, а не частноправовом смысле. Муниципальный орган власти не имеет вещного права на такой объект, как властное полномочие или публично значимая функция. Юридическая конструкция «предметы ведения муниципального образования» предполагает разграничение этих полномочий между органами местного самоуправления, вследствие чего любой орган муниципального образования обладает всей полнотой публичной власти строго в рамках его компетенции, установленной законом и подзаконными нормативными правовыми актами.³¹¹ И здесь не имеет юридического значения, «собственное» это полномочие или нет. В целях разграничения «делегированных» и «не делегированных» полномочий достаточно использовать названные лингвистические конструкции. Однако «не делегированные полномочия», на наш взгляд, не являются и не могут называться «собственными». В публично-правовом смысле и при известной степени условности можно сказать, что «собственными» полномочиями обладает лишь *народ* как носитель суверенитета и единственный источник власти (Ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, отсутствие конкретного и развернутого перечня полномочий главы муниципального образования в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не случайно. Если процедуры выборов Президента Российской Федерации и наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации являются безальтернативными вследствие прямого действия императивных норм Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», глава муниципального образования может приобрести свой мандат одним из двух способов. Первый способ состоит в прямых выборах главы муниципального образования, причем избранный таким образом глава муниципалитета должен одновременно возглавлять либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию. Второй способ заключается в косвенном избрании главы муниципального образования из числа депутатов представительного органа муниципалитета. В этом случае он может возглавлять только представительный орган, а глава местной администрации назначается по контракту.

С точки зрения юридического механизма разграничения полномочий между органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения ключевую роль играет не столько способ формирования института главы муниципального образования, сколько совмещение им должности руководителя представительного органа или местной администрации. В первом случае полномочия главы муниципального образования будут преимущественно представительскими, исполнительно-распорядительная компетенция будет делегироваться местной администрации. Во втором случае, напротив, разделенные должности руководителя представительного органа и главы муниципального образования (одновременно – главы местной администрации) поспособствуют росту политической конкуренции и, одновременно с этим, преимущественно «исполнительно-распорядительному» облику главы муниципалитета.

Примечательно, что близкий опыт характерен для ряда зарубежных стран. Так, в США наблюдается разнообразие трех различных моделей реализации местных полномочий в деятельности органов местного самоуправления. Модель «мэр – совет» предполагает подконтрольность мэра создаваемому советом правлению, причем совету принадлежит право не

³¹¹ Нанба С.Б. О «собственных» полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 44 – 49.

только общего руководства и контроля, но и оперативного управления местными делами. Модель «совет – менеджер» исключает вовлеченность управляющего в политические отношения. Муниципальное образование управляется как частная организация, причем контрольные полномочия выборных органов в отношении профессионального менеджмента весьма ограничены, что гарантируется законом. Наконец, весьма редкая «комиссионная» модель предполагает полную концентрацию местной власти в рамках компетенции специальной выборной комиссии. Однако верховенство самоконтроля и блокировка внешнего контроля становятся возможными лишь в небольших муниципальных образованиях по площади территории и количеству проживающего населения. Чаще всего предпочтение отдается моделям «мэр – совет» или «совет – менеджер».³¹²

Американская модель организации местного самоуправления с точки зрения структуры органов и разграничения компетенции между ними – далеко не единственная. Так, в ФРГ широкое распространение получили так называемые «магистратная» и «бургомистерская» формы. Магистрат – коллегиальный исполнительный орган, избираемый представительным органом как высшим властным субъектом в системе местного самоуправления. При бургомистерской форме высшим органом самоуправления остается представительный орган, однако значительными властными полномочиями наделяется бургомистр – председатель совета. Исполнительным органом является городская управа.³¹³

Применительно к условиям современной России следует заметить, что муниципалитеты не располагают такой свободой усмотрения в выборе моделей структуры органов местного самоуправления и разграничения компетенции между ними, как это наблюдается в ряде зарубежных федеративных стран. Вместе с тем, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оставляет определенную свободу выбора и, тем самым, способствует самоуправляемости территорий. Это отвечает не только «духу», но и «букве» Конституции Российской Федерации, в ст. 131 (часть 1) которой записано, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

Практика функционирования публичной власти в Российской Федерации продемонстрировала, в некоторой степени, отступление от конституционных принципов самостоятельности муниципальных образований, причем не только в указанном выше вопросе. Движение административной реформы «сверху вниз», расширение административных методов и их учащенное использование в конституционных правоотношениях, в конечном итоге, привело к преимущественно административному пониманию оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления может оцениваться не только на основе анализа качества реализации установленных законом вопросов местного значения, но и ряда других критериев, устанавливаемых указом главы государства и носящих преимущественно социально-экономический характер (отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций; доля населения, охваченного профилактическими осмотрами; число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет; доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем оснащения; доля детей в возрасте от трех до семи лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу

³¹² Еникеева Д.Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) // Личность, общество, государство и право. Прага, Пенза, Сургут: Социосфера, 2011. С. 122 – 124.

³¹³ Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск: ИГЭИ, 2001. С. 349.

по их содержанию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности в общей численности детей от трех до семи лет и т.д.).³¹⁴

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» распоряжением Правительства Российской Федерации № 1313-р от 11 сентября 2008 г. были утверждены, во-первых, перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов; во-вторых, типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период; в-третьих, методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; в-четвертых, методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.³¹⁵

Указанные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, несомненно, способствовали дальнейшему совершенствованию деятельности муниципальных образований. Вместе с тем, нельзя не заметить ряд недостатков и спорных положений, которые требуют внимания в современной теории, законодательстве и правоприменительной практике. В юридической науке справедливо подчеркнуто, что оценка эффективности должна осуществляться строго в рамках конституционности института местного самоуправления.³¹⁶ Эффективность местного самоуправления определяется, в основном, уровнем его демократичности,³¹⁷ гибкостью в партнерских отношениях с другими муниципалитетами,³¹⁸ доверием населения,³¹⁹ и в значительно меньшей степени – формой типового доклада главы муниципального образования о достигнутых показателях в социально-экономическом развитии местной территории. Глава муниципального образования и другие органы местного самоуправления, на наш взгляд, не обязаны преимущественно «рапортовать» перед государственными чиновниками о своих достижениях, поскольку основной акцент в их деятельности лежит в плоскости отчетности перед гражданами, их избравшими.³²⁰ Более того, вследствие норм ст. 130 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и не могут нести полной ответственности за все показатели, упомянутые в Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», т.к. в своем большинстве они не относятся к вопросам местного значения, пере-

³¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

³¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

³¹⁶ Сивицкий В.А. Реформы разграничения полномочий и местного самоуправления: эффективность в рамках Конституции Российской Федерации // Ученые записки Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2005. № 1. С. 108.

³¹⁷ Уваров А.А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. 1999. № 2. С. 123.

³¹⁸ Кирпичников В.А. Роль ассоциаций и других объединений местных властей в повышении эффективности местного самоуправления // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1994. № 3. С. 126.

³¹⁹ Ныров А.В. Доверие населения как критерий эффективности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления // Актуальные проблемы юридической науки и образования. Ижевск, 2007. С. 166 – 169.

³²⁰ Полякова А.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Приближение власти к народу, повышение эффективности ее деятельности в интересах населения // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 31.

численным в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Главный показатель эффективности деятельности выборных органов местного самоуправления состоит в поддержке или, напротив, не поддержке кандидатов в депутаты и на выборные должности в ходе очередной избирательной кампании по выборам в органы местного самоуправления. Чрезмерная подотчетность органов местного самоуправления государственным органам смещает конституционные акценты в ненадлежащем направлении, поскольку главная задача муниципалитета состоит в реализации потребностей и интересов граждан, проживающих на соответствующей территории. Это достигается в основном благодаря функционированию конституционных институтов муниципальной демократии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
6. Белоусова Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функций представительства населения // Административное и муниципальное право. 2011. № 5.
7. Беляева Н.Г., Лейст О.Э. Соединение законодательства и управления в представительных органах власти Советского государства // Советское государство и право. 1973. № 9.
8. Гладких Н.М. К вопросам о контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Вып. 9. Т. 1. М.: Юрист, 2009.
9. Горина О.А. Полномочия органов местного самоуправления: собственные и делегированные полномочия // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Нижний Новгород: ННГУ, 2005.
10. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск: ИГЭИ, 2001.
11. Дзотцоева А.А. Народное представительство в России: сущность, генезис и некоторые проблемы // Российский парламентаризм: опыт, проблемы, перспективы. Владикавказ: СОГУ, 2011.
12. Еникеева Д.Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) // Личность, общество, государство и право. Прага, Пенза, Сургут: Социосфера, 2011.
13. Кирпичников В.А. Роль ассоциаций и других объединений местных властей в повышении эффективности местного самоуправления // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1994. № 3.
14. Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
15. Коган А.Б. Нормотворчество в органах местного самоуправления и организация исполнения нормативных актов // Местное право. 2001. № 7.
16. Михайлов А.Г. Реализация полномочий исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью (на материалах города Искитима Новосибирской области) // Современное право. 2010. № 5.
17. Нанба С.Б. О «собственных» полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2010. № 12.
18. Ныров А.В. Доверие населения как критерий эффективности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления // Актуальные проблемы юридической науки и образования. Ижевск, 2007.
19. Полякова А.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Приближение власти к народу, повышение эффективности ее деятельности в интересах населения // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1.
20. Привалова Л.В. Представительность как признак правовой природы представительного органа муниципального образования // Вестник Российской правовой академии. 2010. № 1.

21. Садовникова Г.Д. Трансформация института народного представительства с учетом глобализационного фактора // Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства. М.: РосНОУ, 2011.
22. Сивицкий В.А. Реформы разграничения полномочий и местного самоуправления: эффективность в рамках Конституции Российской Федерации // Ученые записки Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2005. № 1.
23. Симухин В.Д. Конституционно-правовые основы бюджетного регулирования органов местного самоуправления // Вестник Российской правовой академии. 2007. № 2.
24. Соловьев С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти // Государство и право. 2004. № 3.
25. Туманов Р.В. Реализация имущественных интересов муниципальных образований посредством создания и деятельности унитарных предприятий // Вестник КФ СЗАГС. 2004. № 2.
26. Туровская В.А., Туровская К.А. Преимущества и недостатки принципов коллегиальности и единоначалия в государственном управлении на примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6.
27. Уваров А.А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. 1999. № 2.
28. Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2.

Модникова Татьяна Николаевна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал)
Доцент кафедры конституционного и муниципального права
Тел.: (486-2) 71-40-14
E-mail: modnikova-t@yandex.ru

T.N. MODNIKOVA

THE LEGAL MECHANISM OF RESOLUTION OF ISSUES OF LOCAL THE VALUES OF THE BODIES AND OFFICIALS OF THE MUNICIPALITIES

Clause is devoted to research of a problem of legal regulation of realization of questions of local value in activity of bodies of municipalities. Analyzing the theory, the legislation and practice of courts, the author comes to conclusion about disputable character of institute of "own" powers of institutions of local government under the decision of questions of local value. Categories of civil law cannot be used in public law.

Keywords: *questions of local value; powers of bodies of municipalities; a representative body of local self-management; the maximum official of municipality; local administration.*

BIBLIOGRAPHY

1. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 28 aprelja 2008 g. № 607 «Ob ocenke jeffektivnosti deja-tel'nosti organov mestnogo samoupravlenija gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov» // SZ RF. 2008. № 18. St. 2003.
2. Rasporyzhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11 sentjabrja 2008 g. № 1313-r // SZ RF. 2008. № 39. St. 4455.
3. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 21 marta 2007 g. № 3-P «Po delu o proverke konstitucionnosti rjada polozhenij statej 6 i 15 Federal'nogo konstitucionnogo zakona «O refe-rendume Rossijskoj Federacii» v svjazi s zhaloboj grazhdan V.I. Lakeeva, V.G. Solov'eva i V.D. Ulasa» // SZ RF. 2007. № 14.
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 2 aprelja 2002 g. № 7-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Zakona Krasnojarskogo kraja «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija» i Zakona Korjaksogo avtonomnogo okruga «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija, vybornogo dolzhnostnogo lica me-stnogo samoupravlenija v Korjaksom avtonomnom okruge» v svjazi s zhalobami zajavitelej A.G. Zlobina i Ju.A. Hnaeva» // SZ RF. 2002. № 14.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 11 dekabrja 1998 g. № 28-P «Po delu o tolkovanii polozhenij chasti 4 stat'i 111 Konstitucii Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 52. St. 6447.
6. Belousova E.V. Vzaimosvjaz' glavy municipal'nogo obrazovanija i predstavitel'nogo organa mest-nogo samoupravlenija pri realizacii funkcij predstavitel'stva naselenija // Administrativnoe i municipi-pal'noe pravo. 2011. № 5.
7. Beljaeva N.G., Lejst O.Je. Soedinenie zakonodatel'stvovanija i upravlenija v predstavitel'nyh or-ganah vlasti Sovetskogo gosudarstva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1973. № 9.
8. Gladkih N.M. K voprosy o kontrole predstavitel'nogo organa municipal'nogo obrazovanija za dejatel'nost'ju mestnoj administracii // Nauchnye trudy RAJuN. V 3-h t. Vyp. 9. T. 1. M.: Jurist, 2009.

9. Gorina O.A. Polnomochija organov mestnogo samoupravlenija: sobstvennyye i delegirovannyye polnomochija // Sbornik nauchnyh trudov aspirantov i soiskatelej-juristov. Nizhnij Novgorod: NNGU, 2005.
10. Gricenko E.V. Mestnoe samoupravlenie v sisteme publichnogo upravlenija federativnogo gosudarstva: znachenie opyta FRG dlja Rossii. Irkutsk: IGJeI, 2001.
11. Dzutcoeva A.A. Narodnoe predstavitel'stvo v Rossii: sushhnost', genezis i nekotorye problemy // Rossijskij parlamentarizm: opyt, problemy, perspektivy. Vladikavkaz: SOGU. 2011.
12. Enikeeva D.R. Princip razdelenija vlastej na urovne mestnogo samoupravlenija (opyt Rossii i SShA) // Lichnost', obshhestvo, gosudarstvo i pravo. Praga, Penza, Surgut: Sociosfera, 2011.
13. Kirpichnikov V.A. Rol' asociacij i drugih ob#edinenij mestnyh vlastej v povyshenii jeffektivnosti mestnogo samoupravlenija // Vestnik Mezhparyamentskoj Assamblei. 1994. № 3.
14. Knjazev S.D., Aranovskij K.V. Politicheskoe predstavitel'stvo i vybory: publichno-pravovaja priroda i sootnoshenie // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 16.
15. Kogan A.B. Normotvorchestvo v organah mestnogo samoupravlenija i organizacija ispolnenija normativnyh aktov // Mestnoe pravo. 2001. № 7.
16. Mihajlov A.G. Realizacija polnomochij ispolnitel'no-rasporjaditel'nogo organa municipal'nogo obrazovanija v sfere upravlenija i rasporjazhenija municipal'noj sobstvennost'ju (na materialah goroda Iskitima Novosibirskoj oblasti) // Sovremennoe pravo. 2010. № 5.
17. Namba S.B. O «sobstvennyh» polnomochijah organov mestnogo samoupravlenija // Zhurnal rossijsko-go prava. 2010. № 12.
18. Nyrov A.V. Doverie naselenija kak kriterij jeffektivnosti vybornykh organov i dolzhnostnyh lic mestnogo samoupravlenija // Aktual'nye problemy juridicheskoy nauki i obrazovanija. Izhevsk, 2007.
19. Poljakova A.A. Stanovlenie i razvitie mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii. Pri-blizhenie vlasti k narodu, povyshenie jeffektivnosti ee dejatel'nosti v interesah naselenija // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 1998. № 1.
20. Privalova L.V. Predstavitel'nost' kak priznak pravovoj prirody predstavitel'nogo organa municipal'nogo obrazovanija // Vestnik Rossijskoj pravovoj akademii. 2010. № 1.
21. Sadovnikova G.D. Transformacija instituta narodnogo predstavitel'stva s uchetoj globalizacionnogo faktora // Integracionnoe pravo: opyt Evropy dlja postsovetskogo prostranstva. M.: RosNOU, 2011.
22. Sivickij V.A. Reformy razgranichenija polnomochij i mestnogo samoupravlenija: jeffektivnost' v ramkah Konstitucii Rossijskoj Federacii // Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo uni-versiteta jekonomiki i finansov. 2005. № 1.
23. Simuhin V.D. Konstitucionno-pravovye osnovy bjudzhetnogo regulirovanija organov mestnogo samoupravlenija // Vestnik Rossijskoj pravovoj akademii. 2007. № 2.
24. Solov'ev S.G. Problemy funkcional'nogo razgranichenija kompetencii glavy municipal'nogo obrazovanija i mestnogo predstavitel'nogo organa v sisteme municipal'noj vlasti // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 3.
25. Tumanov R.V. Realizacija imushhestvennyh interesov municipal'nyh obrazovanij posredstvom soz-danija i dejatel'nosti unitarnykh predpriyatij // Vestnik KF SZAGS. 2004. № 2.
26. Turovskaja V.A., Turovskaja K.A. Preimushhestva i nedostatki principov kollegial'nosti i edino-nachalija v gosudarstvennom upravlenii na primere Federal'noj sluzhby po nadzoru v sfere zashhity prav po-trebitelej i blagopoluchija cheloveka // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2011. № 6.
27. Uvarov A.A. O nekotoryh kriterijah jeffektivnosti mestnogo samoupravlenija // Pravovedenie. 1999. № 2.
28. Fadeev V.I. Idei simfonii vlastej i sobornosti i razvitie narodnogo predstavitel'stva v Ros-sii // Sovremennoe obshhestvo i pravo. 2011. № 2.

Modnikova Tat'jana Nikolaevna

Russian academy of national economy
and public service

the President of the Russian Federation (the Oryol branch)

Associate professor of the department of constitutional and municipal law

Tel.: (486-2) 71-40-14

E-mail: modnikova-t@yandex.ru

Д.В. КИРСАНОВ

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕРЕ УСТАВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Статья посвящена исследованию проблемы определения предмета правового регулирования в уставах муниципальных образований. Автор доказывает, что если муниципалитеты не обладают достаточной свободой усмотрения в местных делах, их уставы и не могут рассматриваться как правовые акты особого вида со специфическими юридическими свойствами. При подобных обстоятельствах логично констатировать «технический», «регламентарный» или «вторичный» статус уставов муниципальных образований. С другой стороны, при делегировании муниципальным образованиям значительной публичной власти (регулятивной и административной), уставы муниципальных образований приобретают особое конституционно-правовое значение вплоть до статуса квазиконституционных актов.

Ключевые слова: *местного самоуправления, уставное регулирование, предмет нормативного правового акта.*

В современной организации деятельности местного самоуправления одну из ключевых ролей играет уставное регулирование муниципальных общественных отношений. Местное самоуправление согласно действующей Конституции Российской Федерации³²¹ (Ст. 12) в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Конституционно-правовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается рядом юридических гарантий, в числе которых – самостоятельность уставного регулирования.³²² Разумеется, устав муниципального образования – не единственный источник регламентации муниципальных общественных отношений: они обеспечиваются благодаря нормативному воздействию также Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов федеральных государственных органов; конституций (уставов), законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления.³²³ В свою очередь, уставное регулирование муниципальных общественных отношений – не единственный способ обеспечения самостоятельности муниципальных образований. Однако именно с гарантиями самостоятельности в регулировании уставных общественных отношений, чаще всего, связывается свобода муниципальных образований как таковая, их юридическая возможность действовать по своему усмотрению в рамках компетенции, установленной законом.³²⁴ Вопросы местного значения, прежде всего, должны найти выражение в нормах уставов муниципальных образований и лишь затем – реализовываться в управленческой деятельности соответствующих органов муниципальных образований. Этому корреспондируют положения преамбулы Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. о наличии «местных органов самоуправления, которые располагают уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автоно-

³²¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009.

³²² Светлова И.А. Проблемы реализации конституционно-правовых гарантий самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам дальневосточных субъектов Российской Федерации). Дисс... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 43 – 49.

³²³ Быкова Л.А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 22 – 27.

³²⁴ Бялкина Т.М. Законодательство субъектов Российской Федерации об уставах муниципальных образований // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 38 – 41.

мию в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимыми для этого ресурсами».³²⁵

Устав муниципального образования не имеет какой-либо «самоценности» в отрыве от принципа самостоятельности муниципальных образований. Если муниципалитеты не обладают достаточной свободой усмотрения в местных делах, их уставы и не могут рассматриваться как правовые акты особого вида со специфическими юридическими свойствами. При подобных обстоятельствах логично констатировать «технический», «регламентарный» или «вторичный» статус уставов муниципальных образований. С другой стороны, при делегировании муниципальным образованиям значительной публичной власти (регулятивной и административной), уставы муниципальных образований приобретают особое конституционно-правовое значение вплоть до статуса квазиконституционных актов. В современной России на конституционном уровне провозглашен принцип широкой муниципальной автономии, поэтому, на первый взгляд, выглядит логичным последний из указанных подходов.

Однако И.В. Выдрин не без основания утверждает, что «принцип независимости органов местного самоуправления – самый спорный из всех концептуальных установок в области организации и функционирования данного института». Нарекания в адрес ст. 12 Конституции Российской Федерации «поступают из различных сфер российского общества. Руководители органов исполнительной власти субъектов Федерации, представляющие главную оппозицию современной модели российского местного самоуправления, причину потери управляемости территорий муниципальных образований объясняют исключением местного самоуправления из государственной системы. Статья 12 Конституции Российской Федерации вызывает критику значительной части специалистов в области конституционного и муниципального права. Некоторые из них характеризуют принятую в настоящее время конструкцию местной власти как суперреволюционную, а потому утопичную. Утверждается, что она резко диссонирует с известными моделями местного самоуправления в других странах»³²⁶.

С.А. Авакьян отмечает следующее: «Хотим мы того или нет, но зачастую» имеет место «дефект идей, становящихся основой и содержанием конституционно-правового регулирования». У этого аспекта есть немало вариантов проявления, в том числе – «заведомая, изначальная дефектность конституционно-правовой идеи, рожденной на почве заблуждений, романтизма или отчаяния». Примером С.А. Авакьян называет «идею местного самоуправления как отделенной от государства формы управления местными делами, т.е. общественного самоуправления в рамках соответствующей территории. Идея родилась как сочетание романтизма и отчаянной попытки оградить интересы местного населения от государственной бюрократии, а также из преувеличенного представления о местной специфике, которую никак нельзя увидеть из центра и которая должна стать предпосылкой деятельности местного населения либо создаваемых им органов. Два века конструирования и воплощения этой идеи хорошо показали, что не может быть в государстве помимо государственной власти иной формы публичной власти, отделенной от государственной власти и независимой от нее».³²⁷

Продолжая данную мысль, Е.С. Шугрина не случайно приводит в качестве примера практику Европейского суда по правам человека, в котором «сложилось некое усредненное представление о местном самоуправлении, что не всегда соответствует концепции местного самоуправления конкретных стран».³²⁸ В частности, российские органы местного самоуправления Европейский суд по правам человека зачастую именует «государственными органами» и не усматривает в этом никакого противоречия. Так, рассматривая дело «Герасимова против

³²⁵ Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

³²⁶ Конституционное право России / Отв. ред. А.Н.Кокотов и М.И.Кукушкин. М.: Юристъ, 2003. С. 526.

³²⁷ Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 5.

³²⁸ Шугрина Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 28.

Российской Федерации»³²⁹ Европейский суд по правам человека указал, что в соответствии с прецедентной практикой конвенционных органов органы местного самоуправления являются государственными органами в том смысле, что они действуют на основании публичного права и осуществляют государственные функции, переданные им на основании конституции и иных законов.

Примечательно, однако, что Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает конституционного противоречия в случаях, когда российское законодательство создает более высокий уровень самостоятельности местного самоуправления по сравнению с международными документами, включая Европейскую хартию местного самоуправления. Рассматривая дело о проверке конституционности законодательства Курской области, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «на оценку конституционности оспариваемых норм не влияет и то, что отдельные положения пунктов 3 и 4 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, по существу, воспроизводят положения пунктов 2 и 3 статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 года), устанавливающей минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации (статьи 12, 130, 131, 132 и 133) и федеральные законы, развивая положения Европейской хартии, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать».³³⁰ Данная правовая позиция развивалась и конкретизировалась применительно к проблемам отзыва депутата представительного органа муниципального образования,³³¹ самостоятельности местных бюджетов³³² и допустимых пределов правового регулирования муниципальной службы в законодательстве субъектов Российской Федерации³³³.

Таким образом, особая юридическая природа уставов муниципальных образований обусловлена не столько спецификой местного самоуправления как особого вида публичной власти (этот тезис убедительно опровергает современная юридическая наука). Первоочередное значение здесь имеет факт конституционной самостоятельности публично-территориальных образований в федеративном государстве и, как следствие – *учредительно-го* характера их базовых нормативных правовых актов.

³²⁹ Решение Европейского Суда по правам человека от 16 сентября 2004 г. по вопросу приемлемости жалобы № 24669/02 «Галина Петровна Герасимова (Galina Petrovna Gerasimova) против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2005. № 1.

³³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

³³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

³³² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

³³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5101.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009.
2. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5101.
7. Решение Европейского Суда по правам человека от 16 сентября 2004 г. по вопросу приемлемости жалобы № 24669/02 «Галина Петровна Герасимова (Galina Petrovna Gerasimova) против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2005. № 1.
8. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.
9. Быкова Л.А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.
10. Бялкина Т.М. Законодательство субъектов Российской Федерации об уставах муниципальных образований // Журнал российского права. 1997. № 6.
11. Конституционное право России / Отв. ред. А.Н.Кокотов и М.И.Кукушкин. М.: Юристъ, 2003.
12. Светлова И.А. Проблемы реализации конституционно-правовых гарантий самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам дальневосточных субъектов Российской Федерации). Дисс... канд. юрид. наук. М., 2003.
13. Шугрина Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.

Кирсанов Дмитрий Викторович

Министерство юстиции РФ
 Департамент международного права и сотрудничества
 Главный специалист отдела международной правовой помощи
 Тел.: (8903) 263-03-14
 E-mail: kdv1313@gmail.ru

D.V. KIRSANOV

TO THE QUESTION OF THE SUBJECT OF THE AUTHORIZED REGULATION OF PUBLIC RELATIONS IN THE MUNICIPAL FORMATION

Clause is devoted to research of a problem of definition of a subject of legal regulation in charters of municipalities. The author proves, that if municipalities have not enough freedom, their charters are "technical" or "secondary". And on the contrary, a summer residence to municipalities of real authority, charters of municipalities get special constitutional value upwards up to the status of certificates, in something similar to the constitution.

Keywords: *local self-management, authorized regulation, a subject of the normative legal certificate.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii // Rossijskaja gazeta. 2009.
2. Federal'nyj zakon ot 11 aprelja 1998 g. № 55-FZ «O ratifikacii Evropejskoj hartii mestnogo samoupravlenija» // SZ RF. 1998. № 15.
3. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 30 nojabrja 2000 g. № 15-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Ustava (Osnovnogo Zakona) Kurskoj oblasti v re-dakcii Zakona Kurskoj oblasti ot 22 marta 1999 goda «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Ustav (Osnovnoj Zakon) Kurskoj oblasti» // SZ RF. 2000. № 50.
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 2 aprelja 2002 g. № 7-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Zakona Krasnojarskogo kraja «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija» i Zakona Korjakkoskogo avtonomnogo okruga «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija, vybornogo dolzhnostnogo lica mestnogo samoupravlenija v Korjakkoskom avtonomnom okruge» v svjazi s zhalobami zajavitelej A.G.Zlobina i Ju.A.Hnaeva» // SZ RF. 2002. № 14.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 11 nojabrja 2003 g. № 16-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 2 stat'i 81 Zakona Cheljabinskoy oblasti «O bjudzhetnom ustrojstve i bjudzhetnom processe v Cheljabinskoy oblasti» v svjazi s zaprosom Cheljabinskogo oblastnogo suda» // SZ RF. 2003. № 46.
6. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 15 dekabrja 2003 g. № 19-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Zakona Ivanovskoj oblasti «O municipal'noj sluzhbe Ivanovskoj oblasti» v svjazi s zaprosom Zakonodatel'nogo Sobranija Ivanovskoj oblasti» // SZ RF. 2003. № 52. St. 5101.
7. Reshenie Evropejskogo Suda po pravam cheloveka ot 16 sentjabrja 2004 g. po voprosu priemlemosti zhaloby № 24669/02 «Galina Petrovna Gerasimova (Galina Petrovna Gerasimova) protiv Rossijskoj Federacii» // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 1.
8. Avak'jan S.A. Probely i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 8.
9. Bykova L.A. Mesto i rol' municipal'nyh pravovyh aktov v sisteme istochnikov rossijskogo prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 11.
10. Bjalkina T.M. Zakonodatel'stvo sub#ektov Rossijskoj Federacii ob ustavah municipal'nyh obrazovanij // Zhurnal rossijskogo prava. 1997. № 6.
11. Konstitucionnoe pravo Rossii / Otv. red. A.N.Kokotov i M.I.Kukushkin. M.: Jurist#, 2003.
12. Svetlova I.A. Problemy realizacii konstitucionno-pravovyh garantij samostojatel'nosti mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii (po materialam dal'nevostochnyh sub#ektov Rossijskoj Federacii). Diss... kand. jurid. nauk. M., 2003.
13. Shugrina E.S. Vozmozhnost' obrashhenija v mezhgosudarstvennyye organy za zashhitoy municipal'nyh prav // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 13.

Kirsanov Dmitriy Viktorovich

The Ministry of justice of the Russian Federation
Department for international law and cooperation
Chief specialist of the Department of international legal assistance
Tel.: (8903) 263-03-14
E-mail: kdv1313@gmail.ru

**ЛЕКЦИОННЫЕ КУРСЫ В ЮРИДИЧЕСКОМ
ИНСТИТУТЕ ФГБОУ ВПО «ГОСУНИВЕРСИТЕТ – УНПК»**

П.А. АСТАФИЧЕВ

**КЛАССИКА АДВОКАТСКОГО МАСТЕРСТВА
И ЮРИДИЧЕСКИХ ОШИБОК: «СТОЛИЧНАЯ ЗНАМЕНИТОСТЬ»**

Обеспечение благоприятного исхода судебного процесса в значительной мере определяется авторитетом участников юридического спора. Если одна из сторон имеет более высокий авторитет – ей гарантировано преимущество. Как бы законодатель ни старался юридически зафиксировать состязательность и равноправие сторон, фактически судьи будут отдавать предпочтение тому оратору, которого они больше признают и уважают. Подлинный авторитет заслуживается в течение всего жизненного пути и является следствием поведения, поступков индивида и их внешней оценки. Авторитет сложно заработать и сравнительно легко потерять. Авторитет адвоката, прокурора или иного участника судебного процесса определяется преимущественно *профессиональным* фактором, публичной оценкой их личных и деловых качеств. Все это, с известной степенью условности, мы называем феноменом «знаменитости»: авторитетный адвокат имеет больше шансов на победу по сравнению с человеком малоизвестным, только начинающим свою профессиональную карьеру, или известным, но своими ошибками и неудачами. Ярким литературным подтверждением этому является образ Гурия Самсоновича Ломейко – персонажа романа Бориса Акунина «Пелагия и белый бульдог».

В провинциальный город Заволжск прибывает столичный ревизор Владимир Львович Бубенцов – энергичный и решительный чиновник, который «озабочен не столько великим будущим России, сколько своим собственным в этой будущей России будущим». Не особенно стесняясь в методах достижения своих целей он, в числе прочего, предлагает товарищу окружного прокурора Матвею Бенционовичу Бердичевскому организовать «процессик», т.е. обвинить заведомо невиновных лиц в совершении преступлений, ради искоренения которых чиновник, собственно, и прибыл из Петербурга. Сталкиваясь с решительным сопротивлением местной элиты (в том числе Бердичевского, который именовал ревизора «негодяем и низким человеком»), Владимир Львович, тем не менее, постепенно справляется со своей миссией, пока ему не предъявляются обвинения по уголовному делу, связанному с убийствами и сопротивлением аресту.

Косвенные улики свидетельствуют о совершении инкриминируемых деяний либо Бубенцовым, либо кем-то из его окружения. Возможный подозреваемый Мурад Джураев погибает при аресте, поэтому на скамье подсудимых оказываются двое: сам Владимир Львович Бубенцов и его помощник Тихон Спасенный. Судебный процесс над Бубенцовым и Спасенным представлен Б. Акуниным в качестве поединка между официальным обвинением и защитой (Бердичевский против Ломейко), а также их неофициальными «дублерами» (фактически – между владыкой Митрофанием и сестрой Пелагией). Каждый из названных персонажей призван сыграть свою роль в нравственной и юридической оценке имевших место событий.

Образ Матвея Бенционовича Бердичевского представляется автором в качестве «*emipense grise*» – «серого кардинала». По «складу характера и природной конфузливости» Бердичевский предпочитал «держаться в тени», советы власти «давал келейно». И обвинителем на процессах Матвей Бенционович тоже выступать не любил, ссылаясь на «гнусавый голос и несчастливую внешность». Его номинальный начальник – окружной прокурор, мужчина «представительный, но очень глупый», читая в суде составленные Бердичевским речи, нередко срывал бурные овации, а Матвей Бенционович только «вздыхал и завидовал».

Процесс по делу о заволжских убийцах вызвал широкий общественный резонанс. В число присутствующих при разбирательстве громкого дела, кроме официальных и почетных гостей, попали многочисленные журналисты, столичные писатели и представители юридического сословия, со всей России «слетевшиеся саранчой на это судебное ристалище». Особенная многочисленность юристов объяснялась еще и тем, что защитником согласился стать сам Ломейко – «светоч российской адвокатуры и европейская знаменитость».

Против столь грозного противника недалекий окружной прокурор, конечно, выставлен быть не мог, поэтому Матвей Бенционович вынужден взять обязанности публичного обвинителя на себя. Примечательно, что в силу общепризнанных правил производства по уголовным делам, Бердичевский не мог быть прокурором по делу Бубенцова, поскольку в силу нанесенной ему личной обиды был заинтересован в исходе дела и не мог хранить требуемую законом беспристрастность. Однако следует отдать Бердичевскому должное – он всемерно стремился к объективности обвинения, подавляя, насколько это возможно, в себе чувство неприязни и стремление к мести.

Как выясняется в конце романа, Владимир Львович Бубенцов, будучи человеком малоприятным в нравственном отношении, был в то же время совершенно невиновным в инкриминируемых ему деяниях (имеются в виду убийства и сопротивление аресту, но не предложение организовать «процессик», которое является противоправным). Поэтому вполне естественно, что позиция обвинения выглядела «щупловато», как бы ни старался ее обосновать товарищ окружного прокурора. Начал он «сбивчиво и невыигрышно», но потом ободрился и дальше говорил «бойко, гладко и временами даже вдохновенно». Подготовился он «на совесть», а самые «ответственные куски» выучил наизусть. К исходу второго часа у обвинителя получалось уже и «эффектную паузу подержать, и указать грозным перстом на обвиняемого, и даже вздеть очи горе, что мало кому из прокуроров удастся проделывать, не показавшись смешным».

В переложении Матвея Бенционовича «поспешные и сыроватые умозаключения» обрели «вес, убедительность и даже блеск». Автор романа квалифицирует все это в качестве выступления с «тончайшими психологическими нюансами» и «сокрушительными риторическими вопросами». По сути же Бубенцову вменялось в вину убийство купца Вонифатьева и его малолетнего сына; убийство петербургского фотохудожника Аркадия Поджою; убийство княжны Наины Телиановой и ее горничной Евдокии Сыскиной; сопротивление аресту, повлекшее ранение двух полицейских, один из которых впоследствии скончался. Прокурор просил суд приговорить Бубенцова к бессрочной каторге, а его соучастника Спасенного, который не мог не знать о преступлениях начальника и к тому же пытался совершить побег из-под ареста, – к одному году тюремного заключения с последующей ссылкой.

В перерыве судебного заседания состоялось «горячее обсуждение перспектив дела», причем большинство приезжих законников склонялись к тому, что «обвинение выстроено толково и захоластный прокуроришка подложил Гурию Самсоновичу своей речью изрядную свинью, однако не таков Ломейко, чтобы спасовать. Наверняка блеснет еще более виртуозным красноречием и затмит провинциального златоуста». В том и состоит «признаваемый всеми гений великого адвоката».

Ломейко начинает защиту «по меньшей мере, странно». Обыкновенная публика ожидает от него активного сопротивления и опровержения доводов противоположной стороны. Вместо этого адвокат занимает необычную позу и надолго застывает в ней, решительно ничего не говоря. Притихший было зал «зашушукался, заскрипел стульями», а защитник все молчал. Заговорил он лишь тогда, когда «председательствующий озадаченно заерзал на стуле и в зале вновь установилась напряженная тишина». Это поведение заметно контрастирует с первым появлением адвоката на публике, когда он «скромно и с достоинством поклонился суду, зрителям и особо, с подчеркнутым почтением, владыке Митрофанию, что было расценено местными жителями в самом положительном смысле».

Как объяснить этот прием? Причин может быть несколько. Наиболее вероятно, что Ломейко просто хотел проверить степень прочности своего авторитета в данной аудитории.

Если зал молчит, потом «шушукается», председательствующий воздерживается от замечаний и тактично «ерзает», а после этого намек снова водворяется напряженная тишина – значит, авторитет есть, он «работает» и им можно пользоваться. Но возможна и другая причина: адвокат тем самым готовил аудиторию к следующему пункту своей защиты. После нестандартного молчания Ломейко, как известно, пускается в пространные рассуждения о своем провинциальном происхождении: «Просто не знаю, что и сказать о речи, которую произнес уважаемый обвинитель... Знаете, я ведь вырос не так далеко отсюда». Если бы речь об этом пошла сразу, аудитория испытала гораздо большее недоумение, чем вследствие продолжительной паузы вначале, поскольку личность адвоката уж точно не имеет к делу никакого отношения и судьям нет надобности выслушивать, где защитник родился, вырос и как воспитывался.

Но требуемые позиции уже завоеваны и Гурий Самсонович имеет все основания констатировать свою боль, которую он испытывает при проявлении «дикости и азиатчины, которые, увы, слишком часто происходят в русской глубинке». Защитник слышал много хорошего про Заволжск и заведенные здесь порядки, а потому «искренне верит, что высокий суд не даст оснований заподозрить себя в предвзятости и местном патриотизме». Именно этим «неаппетитным ароматом» повеяло на него и других гостей города «от речений почтенного оппонента». Итак, первое опровержение обвинения состоит в объявлении его ложности по мотиву «дикости и азиатчины», присущей русской глубинке. Так считает общепризнанная столичная знаменитость, которая сама выросла в провинциальном захолустье, вследствие чего впитала в себя все «провинциальное хорошее», но по причине длительного проживания в столице, разумеется, полностью избавилась от «провинциального дурного». Провинция не плоха сама по себе, но в ней есть изъяны, которые видны исключительно с высоты столичной культуры. Неудивительно, что от «этого начала судьбы, с одной стороны, несколько осердились, но в то же время и занервничали, как бы заново увидав и строчащих в блокноты репортеров, и газетных рисовальщиков, и суровых публицистов, которые представляли здесь общественное мнение необъятной империи».

Далее адвокат обращается к присяжным. Методы воздействия на них, в сущности, стандартные: под предлогом отрицания предубежденности в виновности подсудимого сформировать убеждение, что обвиняемый полностью не виновен. Этому способствуют фразы: «я хочу лишний раз указать на то, что вы понимаете и без меня»; «сегодня происходит самое важное событие в вашей гражданской жизни»; «я отлично понимаю, вы все живые люди»; «умоляю только об одном – не осуждайте их заранее, вы и так уже настроены против них». Оригинальность стиля Ломейко, пожалуй, состоит лишь в обнажении до крайности плохого характера, распушенности и честолюбия подзащитного, которого присяжным не нужно жалеть и который в их снисхождении вообще не нуждается. Но это – не более чем уловка. Тем самым достигается оправдание весьма странного молчания подзащитного, его нежелания объяснить следствию все обстоятельства дела. Оказывается, причина лишь в том, что Бубенцов – неслыханный гордец, который «не снисходит до оправданий». И присяжные получают прямые доказательства завышенной самооценки подсудимого. Бубенцов наверняка кого-то «обидел или рассердил. Он трудный, неудобный человек. Такие всегда попадают в скверные истории – иногда по собственной вине, иногда по капризу пристрастной к ним судьбы».

Далее следует уже известный нам прием «изобличения обвинения». Чтобы разбить доводы прокурора, защитник нападает на личность обвинителя. Ломейко как столичной знаменитости сделать это проще, потому что аудитория подсознательно уже давно ожидает колкостей и едкостей в адрес провинциального «самородка», каковым выглядит перед публикой Матвей Бенционович Бердичевский. Защитник не скупится на жертвы в угоду этим желаниям: речь прокурора была «протяженнейшей», больше походила на «завывания отца Гамлета», построена на «дешевой эффектности», отсутствие в ней доказательств «прикрыто литературщиной и домыслами, за которыми ничего не стоит». Якобы «не желая никого обидеть», Гурий Самсонович умышленно завершает эту тираду наиболее обидным образом, называя речь прокурора «образцом провинциального витийства в наихудшем виде». В Москве или

Петербурге «краснобайство этого сорта давно вышло из моды. Там нашего обвинителя просто ошарили бы, как того и заслуживает скверная актерская игра».

На этом роль Бердичевского как обвинителя в процессе, по сути, заканчивается. Но ему на смену приходит более внушительный авторитет, который затмевает самого Гурия Самсоновича, во многом благодаря «столичной» просвещенности (несмотря на свое «провинциальное» место жительства). Будучи формально свидетелем, фактически владыка Митрофаней осуществляет полномочия обвинителя (в реальной юридической практике это сложно себе представить, но для литературного произведения такое вполне допустимо). Ломейко не случайно столь категорично возражает против выступления его преосвященства в качестве свидетеля со стороны обвинения, поскольку весьма вероятно «попытка воздействовать авторитетом столь уважаемой особы на настроение присяжных». Сам Гурий Самсонович, несмотря на утверждение о внимательном изучении материалов дела, в действительности уповал на непререкаемость своего авторитета, т.е. на то самое «воздействие авторитетом уважаемой особы на настроение присяжных», которое справедливо критиковал в предполагаемых действиях процессуального оппонента. До появления на сцене другой авторитетной личности план адвоката демонстрировал успех, после – по всей видимости, рушился.

Митрофаней не стал обращаться к присяжным, а сразу повернулся к защитнику, словно «признавая его ключевой фигурой всей этой ожесточенной юридической баталии». В числе прочего, фактический обвинитель верно подметил спорность довода защиты о физической неспособности подсудимого к нанесению ударов жертве соответствующей силы. Сам Гурий Самсонович Ломейко придерживался того же мнения в прошлом году на процессе по делу мещанки Барановой – семнадцатилетней швеи, которая голыми руками удавила своего мучителя и еще сгоряча «дотащила шестипудовую тушу» до пруда. Владыка Митрофаней читал в газетах речь уважаемого адвоката, обеспечившую Барановой нестрогий приговор. Что же получается? Доводы защиты продиктованы лишь утилитарными соображениями выигрыша в процессе? Не может же один и тот же адвокат придерживаться двух принципов, взаимно исключающих друг друга? Подобной осведомленности от провинциального архиерея Гурий Самсонович явно не ожидал.

Собственно юридическая позиция Ломейко состояла в подмене субъекта правонарушения, находившегося в схожих обстоятельствах с обвиняемым (представление виновным погибшего при аресте Мурада Джураева). Позиция откровенно слабая и ничего не доказывающая с юридической точки зрения. Чтобы предать суду Мурада Джураева, необходимо собирать доказательства и обвинять Мурада Джураева. Поскольку его уже нет в живых, юридический процесс такого рода невозможен. В деле обвиняемого Бубенцова имеют значение обстоятельства, касающиеся деяний Бубенцова. Только если бы адвокатом были представлены неопровержимые доказательства виновности умершего Джураева *во всех* инкриминируемых деяниях и причастность к указанным деяниям *только* Джураева, действовавшего в одиночку – доказательство имело бы отношение к процессу над Бубенцовым как исключяющее преступность его поведения.

Но обстоятельства сложились иначе. Владыка Митрофаней не случайно восклицает, что «мертвые, господин адвокат, тоже умеют свидетельствовать». Увязнув в словесных играх, защитник упустил главное: Наина Телианова не пошла бы на такие безумства – укрывательство останков, истребление собак – ради невежественного Черкеса, которого нам так «старательно подсовывали на роль убийцы». Главным мотивом поведения Телиановой была неразделенная любовь к Бубенцову, не Джураеву.

Таким образом, к моменту развязки событий наблюдалась следующая картина. Обвинению не удалось убедительно доказать, что виновными являются Бубенцов и Спасенный, потому что виновным мог быть и Джураев, и кто-то один из обвиняемых. Но и защита не смогла решительно опровергнуть виновность Бубенцова и Спасенного, выдвинув лишь предположение о виновности Джураева. Вместе с тем, убийства реально имели место, и совершил их явно кто-то из вышеуказанных лиц (в той или иной комбинации соучастия). Чувствуя, что прочность защиты Бубенцова заметно пошатнулась вследствие свидетельства отца

Митрофания, подлинный преступник Спасенный решается на лжесвидетельство против Бубенцова, чтобы «подбросить» тем самым единственную реальную улику, добиться осуждения Бубенцова и избавиться от наказания за предполагаемое соучастие. Затея Тихона Спасенного имела все шансы на успех. Обнаружив полное отсутствие прямых доказательств в пользу виновности предполагаемых соучастников, он фабрикует единственное прямое доказательство в виде собственных свидетельских показаний. Дело «выходило окончательно ясным. Уже собираясь произнести напутствие присяжным, судья больше для порядка спросил, не располагает ли кто-нибудь из присутствующих иными сведениями, могущими подкрепить обвинение или защиту».

Финалом дела по обвинению Владимира Львовича Бубенцова и его помощника Тихона Спасенного является выступление в качестве свидетеля сестры Пелагии – фактического защитника Бубенцова взамен дисквалифицированного Ломейко. В отличие от «столичной знаменитости», Пелагия оперирует исключительно фактами. Бубенцов, конечно, злодей, но он не убийца. Во-первых, статур, которым был убит фотохудожник Поджио, настолько велик, что обыкновенному мужчине обхватить его пальцами вряд ли удастся, а у господина Спасенного руки необычайной величины. Для него эта задача трудности бы не составила. Во-вторых, свидетель просит суд произвести телесный досмотр господина Спасенного, а именно – обследовать его правое бедро и ляжку. Дело в том, что когда Пелагии накинута на голову мешок, она дважды воткнула вязальные спицы в ногу нападавшего: «Довольно глубоко. Должны были остаться четыре следа от уколов».

Второе правило адвокатского мастерства. *Высокий авторитет адвоката всегда имеет значение, однако он не гарантирует эффективной защиты. Даже самый знаменитый юрист должен тщательно собирать доказательства и добросовестно исполнять свои обязанности, чтобы оперировать впоследствии нужными фактами. Кроме того, преимущества авторитетного адвоката могут быть заблокированы авторитетом других лиц, участвующих в судебном заседании.*

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 03.02.2013
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,75
Тираж 600 экз.
Заказ № 180/13П1

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК
302030, г. Орел, ул. Московская, 65