

# ВЕСТНИК

## САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 1 (96) • 2014

ISSN 2227-7315

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

<b>И.Н. Сенякин</b>	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
<b>В.М. Баранов</b>	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
<b>С.А. Белоусов</b>	кандидат юридических наук, доцент
<b>Н.Л. Бондаренко</b>	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
<b>Е.В. Вавилин</b>	доктор юридических наук, доцент (Москва)
<b>Н.А. Власенко</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)
<b>С.В. Ворошилова</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>Т.А. Григорьева</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>А.И. Демидов</b>	доктор философских наук, профессор
<b>Т.В. Заметина</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>О.В. Исаенкова</b>	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
<b>В.Т. Кабышев</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>В.А. Летяев</b>	доктор юридических наук, профессор (Казань)
<b>Н.С. Манова</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>В.М. Манохин</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Н.И. Матузов</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Е.В. Покачалова</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Л.А. Савченко</b>	доктор юридических наук, профессор (Украина)
<b>В.В. Степанов</b>	кандидат юридических наук, профессор
<b>С.Б. Суоров</b>	доктор социологических наук, профессор
<b>Т.И. Хмелева</b>	кандидат юридических наук, доцент
<b>Л.Г. Шапиро</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>И.В. Шестерякова</b>	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
<b>Б.С. Эбзеев</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)

Журнал включен  
Высшей аттестационной комиссией  
Министерства  
образования и науки РФ  
в Перечень российских  
рецензируемых научных журналов,  
в которых должны быть  
опубликованы  
основные научные результаты  
диссертаций на соискание  
ученой степени  
доктора и кандидата наук

**Учредитель** —  
Федеральное государственное  
бюджетное образовательное  
учреждение высшего  
профессионального образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Распространяется по подписке.  
Подписной индекс 46490  
в каталоге агентства «Роспечать»

Цена для подписчиков — 264 руб.,  
в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена  
на официальном сайте  
Федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия» по адресу:  
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>

E-mail: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru)

Редактор, корректор  
**Т.Ф. Батищева**

Верстка **И.Л. Малкина**

Журнал зарегистрирован Управлением  
разрешительной работы в сфере  
массовых коммуникаций  
Федеральной службы по надзору в сфере связи,  
информационных технологий  
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)  
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 24.02.2014 г.  
Формат 70×108<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 23,1. Уч.-изд. л. 21,2.  
Тираж 950 экз. Заказ 144.

Отпечатано в типографии издательства  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия», 2014

SARATOV  
STATE  
LAW ACADEMY

# BULLETIN

ACADEMY JOURNAL  
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995  
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 1 (96) • 2014

ISSN 2227-7315

## EDITORIAL BOARD:

<b>I.N. Senyakin</b>	Doctor of Law, Professor ( <i>Chief Editor</i> )
<b>V.M. Baranov</b>	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
<b>S.A. Belousov</b>	Candidate of Law, Associate Professor
<b>N.L. Bondarenko</b>	Doctor of Law, Professor (Belarus)
<b>A.I. Demidov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>B.S. Ebzeev</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>T.A. Grigorieva</b>	Doctor of Law, Professor
<b>O.V. Isaenkova</b>	Doctor of Law, Professor ( <i>Deputy Chief Editor</i> )
<b>V.T. Kabyshev</b>	Doctor of Law, Professor
<b>T.I. Khmeleva</b>	Candidate of Law, Associate Professor
<b>V.A. Letyaev</b>	Doctor of Law, Professor (Kazan)
<b>V.M. Manokhin</b>	Doctor of Law, Professor
<b>N.S. Manova</b>	Doctor of Law, Professor
<b>N.I. Matuzov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>E.V. Pokachalova</b>	Doctor of Law, Professor
<b>L.A. Savchenko</b>	Doctor of Law, Professor (Ukraine)
<b>I.V. Shesteryakova</b>	Doctor of Law, Associate Professor ( <i>Deputy Chief Editor</i> )
<b>L.G. Shapiro</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>V.V. Stepanov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>S.B. Surovov</b>	Doctor of Social Sciences, Professor
<b>E.V. Vavilin</b>	Doctor of Law, Associate Professor (Moscow)
<b>N.A. Vlasenko</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>S.V. Voroshilova</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>T.V. Zametina</b>	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by  
**Higher Attestation Commission  
of Ministry of Education and Science  
of the Russian Federation**  
to the Russian list of reviewed  
journals, where major  
scientific dissertation  
and thesis results  
are to be published

### Founder

Federal State  
Budget Educational Institution  
of Higher Professional Education  
“Saratov State Law Academy”.  
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located  
on the official site  
of Federal State Budget  
Educational Institution  
of Higher Professional Education  
“Saratov State Law Academy”**  
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

**E-mail: [vestnik@sgap.ru](mailto:vestnik@sgap.ru)**

The journal is registered by Censorship Office  
in the Sphere of Mass Communication  
of Federal Service for Supervision  
in the Sphere of Telecom,  
Information Technologies  
and Mass Communication  
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution  
of Higher Professional Education  
“Saratov State Law Academy”, 2014

# СОДЕРЖАНИЕ

## К 75-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА В.Т. КАБЫШЕВА

- 11 **Т.В. Заметина, Г.Н. Комкова**  
К юбилею известного ученого-конституционалиста, профессора В.Т. Кабышева
- 17 **Н.С. Бондарь**  
На изломе конституционных эпох (о творческом пути профессора В.Т. Кабышева)
- 25 **В.И. Фадеев**  
Фактическая конституция профессора В.Т. Кабышева
- 33 **В.Т. Кабышев**  
О фактической и юридической Конституции России 1993 года
- 38 **Т.М. Пряхина**  
Знать Конституцию
- 46 **Д.С. Велиева**  
Народ Российской Федерации как субъект конституционно-правовых отношений в сфере управления государством: миф или реальность?
- 51 **М.Т. Габдуалиев**  
К вопросу о категории «психология» в науке конституционного права
- 55 **В.В. Мамонов**  
Конституционная культура – основа Российского государства
- 61 **И.В. Мухачёв**  
Конституция — юридический акт, обеспечивающий социальный гомеостазис
- 65 **Г.Н. Комкова**  
Стабильность Конституции — правовая основа стабильности Российского государства
- 70 **М.А. Липчанская**  
Диалектическое единство представительной и прямой демократии в конституционном развитии России
- 76 **А.А. Литвинова**  
Народовластие как основа конституционного строя сильного государства
- 80 **Е.А. Отставнова**  
Стабильность Конституции Российской Федерации – основа устойчивого развития России
- 85 **А.В. Семёнов**  
Становление и развитие конституционных норм: историко-правовой аспект
- 93 **В.И. Гавриленко, Т.А. Ленкина**  
Конституционные и органические законы: интерпретация понятий в конституциях Российской Федерации и зарубежных стран
- 98 **Е.В. Комбарова**  
Принцип разделения властей в конституционном механизме власти России
- 101 **П.Ю. Нечаев**  
К вопросу о принципах представительного правления
- 105 **В.С. Хижняк**  
Международно-правовая жизнь современной России и ее Конституция

- 111 Т.В. Троицкая**  
Проблемы обеспечения независимости в работе избирательных комиссий России
- 115 Г.Н. Носкова**  
Отзыв главы субъекта Российской Федерации избирателями как форма непосредственного народовластия: отдельные вопросы правового регулирования
- 121 И.А. Яшина**  
Законность в судебном процессе Российской Федерации: проблемы реализации конституционной нормы
- 126 С.В. Кабышев**  
Роль судов России и Канады в установлении и преодолении ошибок избирательного законодательства
- 134 Е.В. Колесников**  
Конституционные основы свободы массовой информации в Российской Федерации: некоторые вопросы теории
- 140 В.Н. Богатырев, Ю.В. Богатырев**  
Конституционное право российских граждан на создание (организацию) семьи
- 145 Д.С. Ивакина**  
Понятие и признаки основных культурных прав человека и гражданина в Российской Федерации
- 149 Е.В. Кабышева**  
«Справедливая власть» и принцип справедливости в уголовном праве
- 152 В.С. Украинцева**  
Деятельность международных организаций по защите прав альтернативнослужащих
- 155 А.В. Колокольцев**  
Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации
- 160 В.И. Радченко, О.А. Углонова**  
Пределы конституционного регулирования федеративного устройства Российской Федерации
- 165 Т.В. Заметина**  
Вопросы федерализма в «саратовском проекте» Конституции России
- 172 В.Г. Анненкова**  
Национальная идея Российской Федерации – какой она должна быть?
- 177 М.А. Дубровина**  
Межнациональное согласие как фактор бесконфликтного развития России
- 181 А.С. Айрапетян, М.С. Бороздин**  
Отражение «языкового» вопроса в Посланиях Президента Российской Федерации (1994–2012)

#### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 186 А.В. Малько, С.Л. Слободнюк**  
Защита прав человека в современной России: утопия или реальность?
- 191 И.А. Хакимов**  
К вопросу о механизме обеспечения реализации права
- 194 В.С. Вирабов**  
Совершенствование полицейского законодательства на основе мониторинга правоприменения
- 200 Т.Ю. Кулапова**  
К вопросу об адаптации иностранного правового опыта в российской правовой системе

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

- 205 Е.Т. Барбакадзе**  
Протокол судебного заседания – одна из важных гарантий объективности судебного разбирательства
- 209 Л.В. Пашацкая**  
Отражение отдельных принципов гражданского права в договоре розничной купли-продажи

## УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 213 Н.И. Макаров**  
К вопросу установления пожизненного лишения свободы без права на условно-досрочное освобождение
- 216 А.В. Яшин**  
Теоретическая модель системы предупреждения преступлений против участников уголовного судопроизводства
- 221 А.М. Байрамкулов**  
Преступления, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, связанные с применением мер принуждения, ограничивающих свободу человека (ст. 301 Уголовного кодекса РФ)
- 224 Е.И. Дудкина**  
Некоторые особенности криминологической характеристики участников организованных преступных формирований
- 228 Т.Ю. Кузьмина**  
Сущность ограничений, налагаемых на осужденного при назначении ограничения свободы

## ПОЛИТОЛОГИЯ

- 232 Е.С. Дорофеева**  
Этнические интересы в русле современной политики
- 238 И.С. Пальгова**  
Приоритеты федеральной региональной политики

## ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 245 И.В. Шестерякова**  
Проблемы совершенствования трудового законодательства (окончание)
- 249 Т.В. Волкова, Ю.В. Глазов, В.А. Петрушкин, С.Ю. Шараев, Е.Ю. Чмыхало**  
Актуальные проблемы судебной практики по установлению кадастровой стоимости земельных участков
- 257 А.Л. Юсупов**  
Понятие и особенности дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции

## ИНФОРМАЦИЯ

- 263** В диссертационных советах

# CONTENTS

---

## ON THE 75<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF PROFESSOR V.T. KABYSHEV

- 11 Zametina T.V. , Komkova G.N.**  
To the Anniversary of a Famous Russian Scientist and Constitutionalist Professor V.T. Kabyshev
- 17 Bondar N.S.**  
Ft the Broader of the Centuries (About the Scintific Biography of Professor V.T. Kabyshev)
- 25 Fadeev V.I.**  
The Real Constitution of Professor V.T. Kabyshev
- 33 Kabyshev V.T.**  
On the Factual and Legal Russian Constitution of 1993
- 38 Pryakhina T.M.**  
To Know the Constitution
- 46 Veliyeva D.S.**  
The People of the Russian Federation as the Subject of the Constitutional-Legal Relations in the Sphere of State Management: Myth or Reality?
- 51 Gabdualiyev M.T.**  
To a Question of the Category “Psychology” in Science of a Constitutional Law
- 55 Mamonov V.V.**  
Constitutional Culture Is the Basis of the Russian State
- 61 Mukhachev I.V.**  
Constitution — a Legal Act, which Provides Social Homeostasis
- 65 Komkova G.N.**  
Stability of the Constitution — Basis of Stability of the Russian State
- 70 Lipchanskaya M.A.**  
Dialectical Unity of Representative and Direct Democracy in Constitutional Development of Russia
- 76 Litvinova A.A.**  
Democracy as Basic of Constitution System of the Strong State
- 80 Otstavnova E.A.**  
Stability of the Russian Federation Constitution Is a Basis of Stable Russia Development
- 86 Semenov A.V.**  
Formation and Development of Constitutional Norms: Historical and Legal Aspects
- 93 Gavrilenko V.I., Lenkina T.A.**  
Constitutional and Organic Laws: Interpretation of the Concepts of Constitutions of the Russian Federation and of the Foreign Countries
- 98 Kombarova E.V.**  
The Principle of the Separation of Powers in the Constitutional Mechanism of Governance in the Russian Federation
- 102 Nechaev P.Y.**  
On Principles of the Representative Government



- 105 **Khizhnyak V.S.**  
The International Policy of Modern Russia and Its Constitution
- 111 **Troitskaya T.V.**  
Security Problems of Independence in the Russian Election Commissions
- 116 **Noskova G.N.**  
The Opinion of the Chief Subject of the Russian Federation Voters as a Form of Direct Democracy: Some Issues of Legal Regulation
- 121 **Yashina I.A.**  
The Principle of Legality in Judicial Process of Russian Federation: Problems of Realization of the Constitutional Norm
- 126 **Kabyshev S.V.**  
The Roles of Russian and Canadian Courts in Detection and Overcoming Mistakes in Electoral law
- 134 **Kolesnikov E.V.**  
Constitutional Base of Freedom of the Mass Information in the Russian Federation: Some Actual Questions of the Theory
- 140 **Bogatyrev V.N. , Bogatyrev U.V.**  
Constitutional Law of the Russian Citizens on Creation (Organization) of a Family
- 145 **Ivakina D.S.**  
Conception and Igns of the Main Cultural Human Rights and the Citizen in the Russian Federation
- 149 **Kabysheva E.V.**  
“Just Government” and the Principle of Equity in the Framework of Criminal Law
- 152 **Ukraineva V.S.**  
Activities of International Organizations for the Protection of the Rights Persons Undergoing Alternative Civilian Service
- 155 **A.V. Kolokoltsev**  
The State Guarantees of Right’s Protection of Economic Migrants in Russian Federation
- 160 **Radchenko V.I. , Uglanova O.A.**  
The Limits of Constitutional Control of the Federal Structure of the Russian Federation
- 165 **Zametina T.V.**  
Federal Problems of the Russian Constitution “Saratov Project”
- 172 **Annenkova V.G.**  
What Must the National Idea of Russian Federation Be?
- 177 **Dubrovina M.A.**  
International Consent as Factor of Conflict-Free Development of Russia
- 177 **Dubrovina M.A.**  
International Consent as Factor of Conflict-Free Development of Russia
- 182 **Airapetyan A.S. , Borozdin M.S.**  
“Language” Question Representation in President of the Russian Federation Messages (1994–2012)

#### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 186 **Malko A.V., Slobolnyuk S.L.**  
Protection of Human Rights in Modern Russia: Utopia or Reality?
- 191 **Khakimov I.A.**  
To a Question of the Mechanism to Ensure the Realization of Law

**194 V.S. Virabov**  
Improving Police Legislation Based on Monitoring Enforcement

**200 Kulapova T.Yu.**  
To the Question of Adaptation of Foreign Legal Experience  
to the National Legal System

#### CIVIL LAW. CIVIL PROCEDURE

**205 Barbakadze E.T.**  
Minutes of a Judgment – One of the Important Guarantees  
of Court Proceedings Impartiality

**209 Pashatskaya L.V.**  
Reflection of the Separate Principles of Civil Law in the Retail Sales Agreement

#### CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW

**213 Makarov N.I.**  
On the Question of the Establishment of Life Imprisonment  
Without the Right to Parole

**217 Yashin A.V.**  
Theoretical Model of the Crime Prevention System Against  
of Criminal Legal Proceedings Participants

**221 Bairamkulov A.M.**  
Crimes Committed by Law Enforcement Officials Related to Application of  
Enforcement Actions, Abridging People's Freedom  
(Article 301 of the Criminal Code)

**225 Dudkina E.I.**  
Some Features of Criminology Description of Participants  
of Organized Criminal Groups

**229 Kuzmina T.U.**  
Essence of the Restrictions Imposed on a Convicted Person According  
to the Appointed Freedom Restriction

#### POLITOLOGY

**232 Dorofeeva E.S.**  
Ethnic Interests in the Mainstream of Modern Politics

**238 Palgova I.S.**  
Priorities of Federal Regional Policy

#### OTHER BRANCHES OF LAW

**245 Shesteryakova I.V.**  
The Problems of Labor Legislation Perfection (conclusion)

**250 Volkova T.V., Iazov Y.V., Petrushkin V.A. , Sharaev S.Y. , Chmihalo E.Y.**  
Actual Problems of Judicial Practice on Establishment of Cadastral Cost  
of the Land Plots

**257 A.L. Yusupov**  
Concept and Features of a Disciplinary Responsibility for Violations  
of the Law About Corruption Counteraction

#### INFORMATION

**263** In Dissertation Councils

## К 75-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА В.Т. КАБЫШЕВА

---

**Т.В. Заметина, Г.Н. Комкова**

### К ЮБИЛЕЮ ИЗВЕСТНОГО УЧЕНОГО-КОНСТИТУЦИОНАЛИСТА, ПРОФЕССОРА В.Т. КАБЫШЕВА

В статье дается анализ научной деятельности доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, действительного члена Академии гуманитарных наук Кабышева Владимира Терентьевича; подчеркивается его вклад в науку конституционного права России.

**Ключевые слова:** конституционное право, научные труды, конституционный режим, теоретические основы конституционного права, проблемы народовластия.

**T.V. Zametina, G.N. Komkova**

### TO THE ANNIVERSARY OF A FAMOUS RUSSIAN SCIENTIST AND CONSTITUTIONALIST PROFESSOR V.T. KABYSHEV

An analysis of the scientific activity of Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, member of the Academy of Humanities Kabyshev Vladimir Terentyevich is provided in the introductory article, special attention is paid to his contribution to the science of constitutional law in Russia.

**Keywords:** constitutional law, scientific papers, constitutional regime, the theoretical foundations of constitutional law, the problem of democracy.

18 декабря 2013 г. исполнилось 75 лет известному ученому-конституционалисту, заведующему кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, действительного члена Академии гуманитарных наук Кабышева Владимира Терентьевича.

Высокий уровень компетентности и способность к генерации идей, неиссякаемая творческая энергия, широта мысли, восприимчивость к новому, преданность науке, талант исследователя и в то же время научная добросовестность и принципиальность, разумный консерватизм, проявляющийся в сохранении ценного опыта, накопленного предшественниками, – качества, присущие Владимиру Терентьевичу Кабышеву, блестящему Ученому и Педагогу.

В.Т. Кабышев родился 18 декабря 1938 г. в ст. Старо-Минской Краснодарского края.

© Заметина Тамара Владимировна, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Комкова Галина Николаевна, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета (Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского); e-mail: komkova\_galina@mail.ru

1956–1959 гг. – шофер Ново-Ясенской МТС Староминского района Краснодарского края; 1959–1963 гг. – студент Саратовского юридического института; 1963–1965 гг. – старший следователь Первомайского РОВД г. Краснодара, 1965–1966 гг. – следователь Кировского РОВД г. Саратова, старший следователь следственного отдела Управления милиции г. Саратова.

Формирование научного мировоззрения В.Т. Кабышева началось с обучения в аспирантуре (1966–1969 гг.) в период плодотворного общения с видным ученым и педагогом, доктором юридических наук, профессором И.Е. Фарбером. Под его руководством Владимир Терентьевич подготовил и защитил в 1969 г. кандидатскую диссертацию на тему «Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в Советском государстве». Идеи народовластия нашли отражение в последующих научных исследованиях. В 1981 г. В.Т. Кабышев защитил докторскую диссертацию во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства на тему «Конституционные проблемы народовластия развитого социализма».

С 1969 г. начинается преподавательская деятельность В.Т. Кабышева в Саратовском юридическом институте в должности ассистента, старшего преподавателя, доцента.

С марта 1981 г. В.Т. Кабышев заведует кафедрой государственного права Саратовского юридического института, ныне — конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии. Велика заслуга Владимира Терентьевича в формировании творческого коллектива кафедры, воспитании поколения молодых ученых. Владимир Терентьевич — прекрасный организатор. Возглавляемая им более 30 лет кафедра конституционного и международного права — это пример соединения опыта и молодости, основательности и научного задора. Доброжелательная атмосфера, которая царит на ней, — основа, заложенная заведующим кафедрой. Ему удалось сплотить вокруг себя талантливый, работоспособный коллектив, определить приоритеты исследовательской тематики и перспективы научного развития, создать атмосферу взаимоуважения, трудолюбия и научного поиска. За многолетний период руководства кафедрой профессор В.Т. Кабышев фактически заложил научные, педагогические, нравственные основы этого творческого коллектива.

В.Т. Кабышев — один из ведущих специалистов в области конституционного права России, яркий представитель и идейный вдохновитель саратовской школы конституционалистов. Сфера его научных исследований — теоретические проблемы российского конституционализма, теории Конституции, конституционного обеспечения прав человека, федерализма, конституционного механизма власти и народного суверенитета. Им опубликовано свыше 170 научных работ, среди которых монографии: «Прямое народовластие в Советском государстве» (Саратов, 1974); Народовластие развитого социализма (Саратов, 1979); «Советское государственное право» (Саратов, 1979, в соавт.); «Конституционная политика России в сфере федеративных отношений: проблемы реализации и тенденции развития» (Саратов, 2012, в соавт.).

Профессор В.Т. Кабышев участвовал в подготовке ряда комментариев к Конституции, в частности: «Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации» (под ред. В.В. Лазарева. М., 1997; 2-е изд. — 2001; 3-е изд. — 2004), «Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации» (под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт, 2009, в соавт.), а также учебников и курсов лекций: «Политология для юристов: курс лекций» (под

ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999); «Конституционное право России»: учебник (под ред. Г.Н. Комковой. М., 2005. Гл. 1, 2); «Конституционное право России: курс лекций для бакалавров» (под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013, лекции 1, 2, 3, 4, 9, 10).

Владимир Терентьевич известен своими учебно-методическими разработками, в числе которых: «Конституционный судебный процесс в Российской Федерации»: учебно-методическое пособие (Саратов, 2011, в соавт.); «Конституционное правосудие в Российской Федерации»: учебно-методическое пособие (Саратов, 2011, в соавт.); «Конституционные основы российского федерализма»: учебно-методический комплекс (Саратов, 2012, в соавт.), «Конституционное право России»: учебно-методический комплекс для бакалавров (2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2013, в соавт.) и др.

Научные интересы профессора В.Т. Кабышева многообразны. Его идеи и труды обладают удивительной притягательностью, их интересно читать и обсуждать.

Одним из ключевых вопросов науки конституционного права был и остается вопрос формирования и функционирования государственной власти. Впервые в науке российского конституционного права профессором В.Т. Кабышевым было предложено исследовать проблемы психологии власти, сформулированы элементы психологии властвования в российском обществе и государстве. В своих работах ученый не только исследует сущность власти как общественного (социального) и психологического феномена, но и анализирует тенденции конституционного регулирования отношений властвования, конституционные гарантии прямого народовластия.

Политико-правовые трансформации российской государственной и общественной системы актуализировали проблемы психологии власти и подтвердили справедливость утверждений В.Т. Кабышева. Становление гражданского общества, формирование правового государства, постепенное разворачивание институтов прямой демократии, поиск эффективных форм взаимодействия органов государственной власти в современной России заставляют в очередной раз задуматься о конституционном механизме властвования и гарантиях его функционирования.

В.Т. Кабышев подчеркивает: «...Власть в России всегда (и в прошлом, и в XX в.) выступала как самодовлеющая сила, подчиняющая себе все и вся. Восприняв византийскую модель государственности, Россия в полную меру испила чашу цезаризма. Власть ради власти, рефлексия за всех остальных – магистральный путь прежнего развития России. Поэтому и современная конституционная модель системы государственной власти несет на себе печать прошлого... Чтобы избавиться от авторитарных методов властвования как на федеральном, так и региональном уровне, необходимо время, воспитание конституционной культуры и конституционной ответственности прежде всего у носителей властных полномочий и, безусловно, неуклонная реализация абсолютно всей Конституции Российской Федерации» (Вестник СГАП. 1998. № 3. С. 9–10).

В сфере научных интересов В.Т. Кабышева находятся различные аспекты российского конституционализма, который, по его определению, в науке российского конституционного права представляет собой синтезированное понятие, воплощающее наиболее значимые явления конституционного строя и конституционной практики.

Владимир Терентьевич сформулировал важный научный тезис о том, что необходимо различать конституционный строй в фактическом и юридическом смысле слова. По его мнению, «фактический конституционный строй есть система конституционных отношений, выражающих суверенитет народа, свободы и права человека. Понятие «конституционный строй в юридическом смысле слова» – это конституционные нормы и конституционные принципы, регулирующие отдельные виды общественных отношений (по реализации суверенитета народа, по фактическому состоянию свобод и прав человека в государстве) существующего социально-экономического и общественного строя» (К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России: часть вторая // Конституционное развитие России. Вып. 6. Саратов, 2005. С. 10).

Важным вкладом в науку современного конституционного права России являются работы В.Т. Кабышева, посвященные вопросам формирования конституционного режима в России. Анализируя государственно-правовые процессы с новаторских позиций, В.Т. Кабышев приходит к выводу, что «конституционный режим – это осуществление власти в государстве в формах, методах и способах, адекватных сущности Конституции страны. Конституционный режим – это конституционный строй государства в действии» (К вопросу о конституционном режиме в современной России // Конституционное развитие России. Вып. 4. Саратов, 2003. С. 42–43).

Теоретическое построение научного знания способствует его упорядоченности, систематизации, отражает объективные закономерности государственно-правового и общественного развития, повышает эффективность практической деятельности. Заметным явлением в научной жизни стала серия научных статей В.Т. Кабышева в области исследования истории науки конституционного права (К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России: часть первая (Конституционное развитие России. Вып. 5. Саратов, 2004); часть вторая (Конституционное развитие России. Вып. 6. Саратов, 2005); часть третья (Конституционное развитие России. Вып. 7. Саратов, 2006)).

Умение видеть новые идеи, обобщать их на более высоком уровне и тем самым определять перспективы дальнейших теоретических изысканий, широта научных интересов в сочетании с глубокими знаниями и требовательностью к отточенности формулировок снискали Владимиру Терентьевичу репутацию ученого, советы и рекомендации которого нужны каждому занимающемуся наукой.

Преимственность научных традиций и принципиальность позиций – вот что отличает Владимира Терентьевича Кабышева как ученого и гражданина. Заслуживает уважения гражданская позиция В.Т. Кабышева в вопросах проблем и перспектив становления современной российской демократии. В своих статьях он всегда следует таким принципам, как научная добросовестность, основательность и критический подход. Так, например, по мнению В.Т. Кабышева, в условиях продолжающихся политико-правовых реформ в России происходит девальвация конституционных ценностей в целом, института выборов в частности. В системе конституционных ценностей институт выборов как важнейший институт конституционного строя России не должен утрачивать своих конституционных функций. В.Т. Кабышев обращает внимание на то, что выборы способствуют формированию новой политической системы, становлению подлинной многопартийности. Выборы как институт и процесс есть и механизм воспитания гражданского политического сознания. Поэтому сужение конституционных функций института выборов, что наблюдается ныне,

не только искажает, выхолащивает конституционную сущность выборов, но и не стимулирует дальнейшее развитие российской политической системы по пути демократии и, конечно, не способствует формированию правового государства и гражданского общества в России.

Труды профессора В.Т. Кабышева внесли существенный вклад в разработку проблем российского федерализма. Об этом свидетельствуют следующие его работы: «Федерализм и конституционная система власти в России» (Пять лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению: материалы круглого стола. М., 1999; Российский федерализм: конституционные основы, тенденции развития // Конституционное развитие России : межвузовский сборник научных статей. Вып. 2. Саратов, 1996; Россия – суверенное демократическое государство (к 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР) // Конституционное развитие России : межвузовский сборник научных статей. Вып. 11. Саратов, 2010 и др.).

Исследуя фундаментальные закономерности государственно-правового развития страны в постсоветский период, В.Т. Кабышев подчеркивает интеграционную роль России в условиях глобализации, обращает внимание на взаимосвязь федерализма, демократии и самоуправления, необходимость развития института конституционной ответственности, усиление тенденции централизации.

Профессор В.Т. Кабышев является организатором ряда крупных научных исследований, в частности, он осуществлял руководство правовым направлением в реализации исследований республиканской программы «Народы России: возрождение и развитие»; проектов: «Эволюция федеративных отношений под воздействием глобализации: правовые аспекты (прошлое – настоящее – будущее)», «Реализация конституционной политики в сфере модернизации федеративных отношений»).

За время своей научно-педагогической деятельности В.Т. Кабышев воспитал большое количество учеников. Саратовская научная школа конституционного права представлена как маститыми учеными, так и молодыми исследователями. Владимир Терентьевич своим личным примером преданности юридической науке вдохновляет студентов, аспирантов, молодых преподавателей на поиск научной истины. Под его руководством подготовлено 43 кандидата наук, он являлся научным консультантом 7 докторантов (Г.Н. Комкова, Т.М. Пряхина, А.Р. Еремин, В.В. Мамонов, В.С. Хижняк, Т.В. Заметина, Д.С. Велиева).

Владимир Терентьевич Кабышев — учитель и наставник, который не только дал многим ученым-юристам путевку в научную жизнь, но и показал пример бескорыстного служения своему делу, бесконечного уважения к своему учителю — Исааку Ефимовичу Фарберу, требовательного и доброжелательного отношения к своим ученикам.

Его научная прозорливость, критическое осмысление правовой действительности, теоретическая основательность всегда были и будут служить примером правильного подхода к научной деятельности, творческого отношения к порученному делу. Продолжая традиции своего учителя – выдающегося ученого и педагога И.Е. Фарбера, В.Т. Кабышев прививает преподавателям кафедры стремление к совершенствованию профессионального мастерства педагога, повышению качества лекций и семинарских занятий. Стало хорошей традицией посещение молодыми преподавателями и аспирантами его лекций, позволяю-

щих уяснить методику преподавания, постичь основы лекторского искусства и научного мышления.

Под научным руководством В.Т. Кабышева в Саратовской государственной юридической академии работает методический семинар «Педагогические чтения».

В.Т. Кабышев принимает активное участие во многих международных, республиканских и межвузовских научных конференциях, выступает инициатором их проведения в рамках Саратовской государственной юридической академии.

Распоряжением Президента РФ от 14 февраля 2013 г. № 58-рп Владимир Терентьевич был включен в состав Организационного комитета по подготовке и проведению празднования 20-летия принятия Конституции РФ. Он выступает активным участником всех мероприятий, направленных на популяризацию Основного Закона страны, повышение конституционной культуры граждан и должностных лиц.

7 ноября 2013 г. профессор В.Т. Кабышев принимал участие во встрече Президента РФ В.В. Путина с заведующими кафедрами государственно-правовых дисциплин в Ново-Огарево, на которой отметил важность соблюдения Конституции РФ, реализации решений Конституционного Суда РФ.

Профессор В.Т. Кабышев занимается законопроектной деятельностью. Он возглавлял авторский коллектив, готовивший один из проектов Конституции РФ, работа которого решением Конституционной комиссии РСФСР 3 января 1991 г. была отмечена второй премией; в качестве эксперта участвовал в работе Конституционного Сопровождающего Совещания (1993 г.), созванного Президентом РФ для выработки согласованного варианта проекта Конституции РФ. Под руководством профессора В.Т. Кабышева на возглавляемой им кафедре был подготовлен ряд законопроектов, направленных в Верховный Совет РСФСР и Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Отдельные предложения проектов впоследствии нашли отражение в принятых законах.

В течение многих лет В.Т. Кабышев активно участвует в избирательном процессе в качестве председателя и члена избирательных комиссий федерального и областного уровней.

В октябре–декабре 1993 г. он был председателем окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ; с января 1994 г. по май 1995 г. – председателем избирательной комиссии Саратовской области. Консультирует работников законодательной, исполнительной и судебной властей.

Профессор В.Т. Кабышев назначался председателем государственных экзаменационных комиссий, проводивших аттестацию выпускников-юристов в вузах гг. Краснодара, Ростова-на-Дону, неоднократно выступал официальным оппонентом по докторским и кандидатским диссертациям.

Владимир Терентьевич являлся членом диссертационных советов при Уральской государственной юридической академии, Волгоградской и Поволжской академий госслужбы; выполнял обязанности заместителя председателя диссертационного совета при СГАП, в настоящее время — член диссертационного совета при СГЮА.

В 1994 г. профессор В.Т. Кабышев избран Действительным членом Академии гуманитарных наук. Указом Президента РФ от 30 июля 1999 г. ему присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации». За долголетний, добросовестный труд награжден медалью «Ветеран труда». За заслуги в области высшего образования России приказом Министерства общего и профессионального образования РФ 20 марта 1997 г. профессор В.Т. Кабышев награжден нагрудным знаком «Почетный работник высшего образования России».



Указом Президента РФ от 11 октября 2009 г. № 1127 за заслуги в развитии системы образования в Российской Федерации и многолетнюю плодотворную деятельность В.Т. Кабышев награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

Коллектив кафедры конституционного и международного права, ректорат, совет ветеранов Саратовской государственной юридической академии, друзья и ученики поздравляют Владимира Терентьевича с юбилеем, желают ему долгих творческих лет, крепкого здоровья, новых научных идей и свершений, успехов и благополучия.

**Н.С. Бондарь**

## НА ИЗЛОМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЭПОХ (О ТВОРЧЕСКОМ ПУТИ ПРОФЕССОРА В.Т. КАБЫШЕВА)

В статье анализируются этапы биографии профессора В.Т. Кабышева: становление конституционного мировоззрения представителя саратовской школы конституционализма; его вклад в теорию и практику российского конституционализма.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционализм, конституционный строй, конституционное правосудие.

**N.S. Bondar**

## FT THE BROADER OF THE CENTURIES (ABOUT THE SCINTIFIC BIOGRAPHY OF PROFESSOR V. T. KABYSHEV)

The article is clevoteol to the scintific biography of professor Kabyshev V.T. The stages of the development of the Saratov school of constitutional law his scientific views, his role in the development of Russian constitutional law.

**Keywords:** Constitution, constitutional, jurisprudents, constitutional order.

Большое, как известно, видится на расстоянии. Это утверждение одинаково справедливо как к событиям, так и к людям. Очень непросто писать о современнике, каким бы выдающимся, известным он не был. Ведь читать будут не только другие, но и он сам. И, тем не менее, несмотря на все сомнения (не буду скрывать, и опасения), рискну написать об одном из наших современников – о Юбиляре, моем коллеге, на каком-то жизненном этапе – учителе, а теперь – старшем товарище (с которым всегда на очень почтительное «Вы») профессоре Кабышеве Владимире Терентьевиче.

Это будет, конечно, не биографический портрет: не имею на это права. Однако, надеюсь, с пониманием будет воспринята попытка взглянуть на несколько последних (крайних!) десятилетий, на протяжении которых мы не просто знакомы, но, как представляется, вместе проживаем, переживаем по поводу каждого нового поворота, разворота или непредсказуемого зигзага конституционной истории нашего общества и государства.

Да что там — зигзаги?! Профессор В.Т. Кабышев принадлежит к тому поколению советско-российских конституционалистов, кому была уготована очень непростая, но, уверен, по-своему счастливая судьба быть непосредственным

© Бондарь Николай Семенович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ

участником важнейших событий (!) конституционной истории нашего Отечества на изломе эпох. Надеюсь, не обидится Юбиляр, читая эти строки, но в его творческой биографии конституционалиста, как в зеркале, отразилась сложная, противоречивая история нашего конституционного развития. Вместе со своей страной он как конституционалист (по профессии и, уверен, по призванию) прошел очень разные, но все по-своему значимые этапы нашей общей конституционной биографии. Это, *во-первых*, этап, который пришелся на последние десятилетия существования советской конституционной государственности, совпавшие с периодом становления Юбиляра как ученого-конституционалиста, с выходом в свет первых его работ, в т.ч. монографий, в частности по проблемам «социалистического народовластия»<sup>1</sup>, казавшегося в те времена такой незыблемой основой нашей жизни; *во-вторых*, это период крушения советских политико-правовых иллюзий, лихорадочный поиск новых конституционных идеалов государственного и общественного развития, которые, как вскоре выяснилось, оказались в своей основе новым вариантом политических иллюзий, очередное расставание с которыми для любого искреннего, честного перед собой и обществом ученого (а таким был и есть Юбиляр) всегда проходит болезненно; *в-третьих*, это начавшийся с принятием Конституции 1993 г. этап утверждения, развития конституционных ценностей новой российской государственности (который продолжается и сегодня), а в личном плане для Юбиляра-конституционалиста – это решительное расставание с профессорским конституционным романтизмом, утверждение себя в качестве умудренного жизнью конституционного реалиста (который не отказывает себе в праве и удовольствии (!) покритиковать любой властный орган, включая Конституционный Суд). Можно сослаться, например, на такие строки одной из недавно вышедших научных работ Юбиляра: «Дух фактического властвования составляет сегодня доминанту социально-экономического, политико-правового развития России», но «преодолеть правовой нигилизм, нетерпимость, воспитать глубокое уважение к правам и свободам человека в одночасье нельзя». «Реализация положений Конституции России – многогранный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов»<sup>2</sup>.

Горжусь тем, что в той или иной мере был причастен к Юбиляру на всех трех, условно выделенных, периодах его конституционной биографии.

*1. Молодость конституционалиста - «недостаток», который так быстро проходит... (В.Т. Кабышев как представитель Саратовской школы советского конституционализма).*

Наверняка Юбиляру приятно будет вспомнить далекие 70-е гг. прошлого века, ознаменовавшие собой важный этап вхождения молодого ученого в научную элиту советских конституционалистов. В связи с этим достаточно неожиданная ремарка: в какой-то мере к этим событиям был причастен и автор этих строк. Но сначала несколько предварительных замечаний, в порядке приятных воспоминаний.

Первому знакомству и последующим многолетним личным отношениям с В.Т. Кабышевым (как и с другими представителями знаменитой саратовской школы конституционализма во главе с ее основателем выдающимся ученым профессором И.Е. Фарбером<sup>3</sup>) я был обязан своему научному руководителю Владимиру Алексеевичу Ржевскому, который в 1968 г. приехал в Ростов-на-Дону из Саратова и всегда, до последних дней своей жизни, сохранял теплые чувства к этому городу, к своим коллегам и друзьям, которые там жили и работали. Одним

из первых среди них был молодой Владимир Кабышев. Своим приездом в Ростов В.А. Ржевский как бы «помог» В.Т. Кабышеву исправить «историческую несправедливость»: Юбиляр, как мне кажется, до сих пор с сожалением (и с определенной долей юмора) вспоминает, как будущий профессор-конституционалист не был принят в свое время на юридический факультет Ростовского госуниверситета. Хотя бы попутно не могу не отметить, что сегодня В.Т. Кабышев – самый желанный гость, большой друг ростовских коллег-юристов.

Однако этому предшествовала своя предыстория — период установления прямых (конституционно значимых!) отношений «Саратов-на-Волге – Ростов-на-Дону», когда благодаря В.А. Ржевскому отросток Саратовского древа конституционализма прижился – и весьма успешно – в Ростовском госуниверситете. Сколько было общих встреч, обсуждений и в Ростове, и в Саратове, Москве, Звенигороде и т.д.! Это была поистине корпоративная конституционно-правовая солидарность.

И кто, если не старший товарищ талантливый конституционалист в лице В.А. Ржевского мог (и должен был!) поддержать молодого доцента В.Т. Кабышева, сделавшего во второй половине 70-х гг. прошлого века серьезную заявку на докторскую диссертацию своими монографиями?! Я в это время был в счастливом аспирантском статусе, «без пяти минут кандидат». До сих пор помню в подробностях пережитое в тот период чувство гордости, связанное с тем, что вместе со своим научным руководителем опубликовал весьма значимую по тем временам рецензию на монографию В.Т. Кабышева, которая послужила основой его докторской диссертации<sup>4</sup>.

Некоторые выдержки этой рецензии, касающиеся, в частности, несомненных достоинств монографии, с удовольствием могу воспроизвести и сегодня (разве что опуская характерную для того времени идеологическую фразеологию): «Конституционное обеспечение власти советского народа, конституционный механизм регулирования отношений по осуществлению народовластия – предмет данной монографии. В этих рамках автор рассматривает не только традиционные для государственно-правовой науки вопросы, но и намечает новые подходы, ищет свой аспект исследования проблемы. Наиболее удачна в этом плане попытка осмыслить психологические моменты властвования, раскрыть социально-психологический механизм народовластия в СССР (гл. 4). Учет социально-психологических факторов позволяет выявить не только статические рамки конституционного регулирования народовластия, но исследовать механизм властвования в динамике, в процессе осуществления государственной власти как власти всего народа. При этом в работе выделяются такие элементы социально-психологического механизма властвования, как доверие народа своим полномочным представителям, глубокое уважение народных масс к власти, заинтересованность граждан в общих делах всего народа... Автор отмечает, что вопросы социально-психологического механизма властвования – это, прежде всего, конституционные проблемы как в их фактическом, так и в юридическом понимании. Интерес вызывает исследование взаимосвязи психологии власти с проблемами правосознания и правовой культуры, роли права в формировании социально-психологического механизма доверия масс к власти и в обеспечении справедливого, основанного на законе властвования и т. д.»

Вряд ли есть необходимость специально доказывать, насколько актуальны сегодня поставленные В.Т. Кабышевым в монографии 1979 г. вопросы, напри-

мер, о социально-психологических механизмах осуществления власти, доверии к власти. В последующем, спустя десятилетия, Юбиляр возвращается к этой проблеме на новом уровне ее звучания<sup>5</sup>, что вполне оправданно еще и потому, что она так и не получила должной разработки в отечественной конституционно-правовой науке<sup>6</sup>.

В этот же период, с уходом из жизни профессора И.Е. Фарбера, молодой доктор наук В.Т. Кабышев становится преемником своего Учителя не только формально (возглавив в 1981 г. кафедру конституционного и международного права и оставаясь по сегодняшний день ее бессменным руководителем), но и по существу став признанным лидером Саратовской школы конституционного права.

Именно в этом качестве Юбиляр восторженно встретил т.н. перестройку, активно включился в борьбу, как тогда казалось, за светлое конституционное будущее своего Отечества.

## *2. Обретения и потери на изломе конституционных эпох: утраченные иллюзии конституционного романтизма...*

Невероятно сложно и очень ответственно писать об этом периоде вообще, а тем более – о видном конституционалисте сквозь призму того времени и характерного для него... конституционного безвременья.

Пожалуй, все мы, конституционалисты (или, по крайней мере, большинство, к которым принадлежит и Юбиляр), в тот период (вторая половина 80 – начало 90-х гг.) опубликовали не так много научных работ. И это не случайно: значительно важнее оказалась *практика формирования новой фактической конституции нашего общества*. С сожалением следует признать, что эта практика носила в своей основе стихийный характер, проходила на основе известного метода «проб и ошибок», за которые, в конечном счете, очень дорого заплатили доведенное до нищеты общество и развалившееся Советское государство.

Но конституционализм (если не касаться данного вопроса более глубоко)<sup>7</sup> – это в конечном счете единство права, в первую очередь конституционного, и политики. Наивно было бы выстраивать «китайскую стену» между конституционным правом и политикой. Поэтому вполне естественно и логично, что в этот период была подвергнута испытанию на жизненность и на научную достоверность разработанная саратовской школой конституционалистов во главе с профессором И.Е. Фарбером (а в последующем, как уже отмечалось, во главе с В.Т. Кабышевым) теория конституции и конституционного права, основанная на понимании самого предмета конституционного регулирования как системы фактических конституционных отношений, объективно складывающихся между основными социально-политическими силами в обществе по поводу власти, суверенитета, свободы и характеризующих фактическую конституцию общества и государства<sup>8</sup>.

Именно эти процессы, связанные в конечном счете со стихийным формированием новой фактической конституции обнищавшего общества и до предела ослабевшего государства, активно развивались на рубеже 80–90-х гг. прошлого века. В этих условиях ни о каком совпадении фактической и юридической конституции не могло быть и речи. Поэтому вполне естественным оказался еще до распада Союза ССР вопрос о конституционной реформе, о приведении юридической конституции в соответствие с фактической. Тем более остро (и в политическом, и в правовом плане) встал этот вопрос после распада Союза и перехода к формированию новой российской государственности.

Оценивая портрет Юбиляра в рамках данного поистине исторического периода, который как раз и ознаменовал в буквальном смысле этого слова «излом конституционных эпох», можно, пожалуй, без всякого преувеличения сказать, что главным вопросом для Юбиляра (пусть не покажется это излишне высокопарным), как и для общества в целом, стал вопрос о Конституции. Во многом символично и значимо, что именно саратовский проект Конституции России получил наибольшую поддержку по итогам объявленного в 1990 г. Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РСФСР конкурса на лучший вариант проекта Конституции. Требования исторической достоверности заставляют меня процитировать Б.А. Страшуна – бывшего эксперта Конституционной комиссии. Говоря о данном конкурсе, он отмечает, что некоторые из его участников «предложили идеи, явно заслуживавшие использования в будущей Конституции России». Однако «наибольшее число таких идей выявилось в проекте кафедры государственного права Саратовского юридического института (ныне Саратовская государственная юридическая академия), подготовленном под руководством заведующего кафедрой профессора В.Т. Кабышева. Этот проект и был признан победителем конкурса»<sup>9</sup>.

Нет сомнений, что это было не случайно. Подготовленный проект стал практической реализацией идей саратовской школы конституционного права, а лично для профессора В.Т. Кабышева этот успех стал, пожалуй, одной из самых ярких страниц, его звездным часом не только как признанного ученого, но и как практика нового формирующегося российского конституционализма. И разве кто-то посмеет упрекнуть Юбиляра за его конституционный романтизм начала 90-х, за те «демократические» идеи, в которые не только он искренне верил в тот период глубоких перемен!?

Подтверждением же того, что не все «революционные идеи» прошли проверку временем, является и тот факт, что конституционное мировоззрение Юбиляра сегодня заметно отличается от господствовавших представлений начала 90-х. Не по этой ли причине автор включил и в свой юбилейный сборник «С Конституцией по жизни»<sup>10</sup> лишь те работы, которые были написаны после принятия Конституции 1993 г.? Этим предположениям созвучны и слова Юбиляра, которыми он сам отвечает на данный вопрос: «Потому что прошлое ушло, Россия живет (или пытается жить, не знаю, как точнее сказать) по Конституции Российской Федерации 1993 года»<sup>11</sup>. Это действительно так, хотя нельзя забывать и того обстоятельства, что история, в т.ч. история конституционализма, единый непрерывный процесс, из которого нельзя выбрасывать (и нельзя забывать!) какие бы то ни было исторические периоды и временные отрезки.

А тот факт, что с принятием Конституции 1993 г. начинается новая конституционная веха в истории России, как и новый этап в конституционной биографии Юбиляра, не подлежит сомнению.

*3. Конституция 1993 года: новые страницы конституционной биографии Юбиляра. В том числе еще не написанные...*

Сегодня профессор В.Т. Кабышев — последовательный конституционный реалист, понимающий и остро переживающий по поводу того, что наш «путь к конституционной демократии оказался слишком трудным, тернистым...реальность оказалась неадекватна конституционным ценностям, конституционным принципам». С огромным сожалением автор констатирует, что «общество, точнее его значительная часть – большинство – не получила того, что провозгла-

шено в Конституции РФ»<sup>12</sup>. При этом главная причина сегодняшнего кризиса, справедливо считает В.Т. Кабышев, не в конституционной модели власти, не в Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, в правовой культуре общества, в том, как действует юридическая Конституция в жизни. Скорость и частота политических изменений в России значительно превосходят «нормальный» мировой уровень<sup>13</sup>.

Нельзя в связи с этим не отметить роль Конституционного Суда РФ как хранителя Конституции, способствовавшего ее последовательной реализации, на что неизменно обращал и обращает внимание Юбиляр. К Конституционному Суду РФ у В.Т. Кабышева особое отношение. Нет сомнений в том, что лишь чисто политические (плюс, возможно, все те же психологические) факторы встали в свое время на пути положительного решения о назначении Юбиляра судьей Конституционного Суда РФ. Но не будет преувеличением утверждение, что как руководитель саратовской школы конституционного права он внес неоценимый вклад в становление, утверждение конституционного правосудия в качестве важнейшего института новой российской государственности, равно как и в последующую деятельность данного конституционно-судебного органа. Профессор В.Т. Кабышев практически постоянно, хотя порой и незримо (через труды своей конституционно-правовой школы), присутствует на заседаниях Конституционного Суда РФ при обсуждении самых сложных вопросов конституционности проверяемых нормативных правовых актов. А по количеству экспертных заключений (как реальной формы участия в конституционном судебном процессе) В.Т. Кабышев вместе со своей кафедрой является одним из лидеров в числе других ведущих научно-образовательных центров (вузов, кафедр) России. Нет необходимости говорить о том, что не являются редкостью выводы экспертных заключений кафедры профессора В.Т. Кабышева в русле формулируемых в последующем правовых позиций Конституционного Суда РФ. Одним из ярких недавних примеров является в этом плане Постановление от 22 апреля 2013 г. № 8-П (о защите активных избирательных прав)<sup>14</sup>. Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что конституционное значение активного избирательного права не исчерпывается обеспечением лишь свободного участия в голосовании на выборах. Им предопределяются и последующие отношения, связанные прежде всего с подсчетом голосов избирателей и установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором гражданин принимал участие в выборах в качестве избирателя. В связи с этим Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ некоторые положения избирательного и гражданского процессуального законодательства в той части, в какой они по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, исключали для граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, указанную возможность. Эти подходы Конституционного Суда РФ сформулированы в т.ч. с учетом заключения возглавляемой В.Т. Кабышевым кафедры, суть которого сводилась к следующему: «Нарушение избирательного законодательства, допущенное при подсчете голосов и повлекшее неправильное определение результатов выборов влечет в первую очередь нарушение активного избирательного права, ибо реализация пассивного избирательного права напрямую зависит от результатов активного избирательного права. В силу этого особую значимость приобретает последовательное обеспечение соблюде-

ния интересов избирателей как первичных субъектов избирательного права, а также недопущение чрезмерной концентрации электоральных возможностей в руках вторичных субъектов (политических партий) избирательного права»<sup>15</sup>.

Экспертные заключения, подготовленные под руководством В.Т. Кабышева, имели важное значение и при выработке Конституционным Судом РФ правовых позиций по другим резонансным конституционно-судебным спорам, включая, например, дело о переходе к порядку наделения полномочиями глав субъектов РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ<sup>16</sup>, дело о порядке согласования с органами публичной власти места и времени проведения публичного мероприятия<sup>17</sup> и др.

Интересно напомнить, что в рамках одного из дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ в публичном заседании, В.Т. Кабышев принял участие в качестве представителя заявителя – Саратовской областной Думы<sup>18</sup>.

Нельзя при этом не отметить, что профессор В.Т. Кабышев не считает возможным уклоняться от критики отдельных решений Конституционного Суда РФ, если не согласен с ними<sup>19</sup>. Однако в концентрированном виде выражается отношение В.Т. Кабышева к Конституционному Суду РФ следующими словами: «Резюмируя сказанное, даже с учетом всякой критики, полагаю, что Конституционный Суд РФ является генератором «живого» конституционализма, способствующим своими решениями поступательному развитию России и ее обращению в правовое демократическое государство»<sup>20</sup>.

В основе этих подходов, включая критические оценки по тем или иным вопросам современного российского конституционализма, — глубокий оптимизм, вера в наши национальные конституционные ценности, в саму Конституцию 1993 г., к которой должно быть бережное отношение и напряженная, последовательная работа по ее реализации, раскрытию огромного внутреннего потенциала. Юбиляр уверен: это задача не только нашего, но и новых, молодых поколений российских конституционалистов.

Возможно, поэтому одной из основных задач на новом, современном этапе своей конституционной биографии В.Т. Кабышев видит в подготовке молодых кадров — теоретиков и практиков современного российского конституционализма. Только перечисление актуальных проблем российского конституционализма, над которыми работают под чутким руководством Юбиляра молодые, а также ставшие уже достаточно известными учеными вчерашние ученики В.Т. Кабышева, заняло бы не одну страницу текста настоящей статьи. Надо знать, с какой щедростью Юбиляр делится идеями, своими взглядами с учениками-единомышленниками! А они в свою очередь платят ему своей преданностью и любовью. Благодаря такому творческому сотрудничеству происходит обогащение Саратовской научной школы конституционализма новыми идеями, значимыми политико-правовыми подходами и концепциями, а сам Юбиляр не только получает возможность как бы глазами молодых всматриваться в современность и будущее российского конституционного права, но и, как это видно из его публикаций, под новым углом зрения осмысливать историю отечественной науки конституционализма.

<sup>1</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; *Он же.* Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы. Саратов, 1979.

<sup>2</sup> *Кабышев В.Т.* Конституция 1993 года – символ эпохи постсоветской России // 20 лет Конституции Российской Федерации / под. ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013. С. 25, 27.

<sup>3</sup> Горжусь тем, что пришлось написать воспоминания об этом прекрасном человеке, выдающемся ученом-конституционалисте. См.: *Бондарь Н.С.* Научно-теоретические истоки конституционного мировоззрения (в контексте творческого наследия профессора И.Е. Фарбера) // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2008. Вып. 9. С. 47–58; *Он же.* У истоков доктрины «живого» (реального) отечественного конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №4 (93). С. 42–47.

<sup>4</sup> См.: *Ржевский В.А., Бондарь Н.С.* Рецензия на книгу: Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979 // Правоведение. 1980. № 4. С. 93–95.

<sup>5</sup> См., например: *Кабышев В.Т.* Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России: конституционное измерение // Ученые записки. Вып. 16 (26). СПб., 2009. С. 130–134.

<sup>6</sup> В качестве одного из редких исключений в этом плане можно назвать монографию А.Н. Кокотова «Доверие. Недоверие. Право» (М., 2004).

<sup>7</sup> Подробнее об этом см., например: *Кабышев В.Т.* Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 4.

<sup>8</sup> В ряду соответствующих работ на первом месте, безусловно, стоит написанная И.Е. Фарбером совместно с В.А. Ржевским (когда он работал в Саратове до отъезда в Ростов-на-Дону) работа, заложившая основы учения о советском конституционализме. См.: *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. Однако нельзя недооценивать и другие, опубликованные в последующем труды представителей Саратовской школы конституционного права.

<sup>9</sup> *Страшун Б.А.* Послесловие // Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 62.

<sup>10</sup> См.: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013.

<sup>11</sup> Там же. С. 5.

<sup>12</sup> Там же. С. 9, 10.

<sup>13</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России // Межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов, 2011. Вып. 12. С. 15–20.

<sup>14</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П по делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8, ст. 2292.

<sup>15</sup> Экспертное заключение, подготовленное на кафедре конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», от 20 ноября 2012 г. № 21-3/1304 на запрос судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря от 25 октября 2012 г. № 1942 о конституционности отдельных статей ГПК РФ и положений действующего избирательного законодательства РФ, связанных с судебной защитой избирательных прав граждан и отменой решений о результатах выборов // Архив Конституционного Суда РФ. 2012. С. 6–7.

<sup>16</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3, ст. 336.

<sup>17</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П по жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

<sup>18</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48, ст. 5969.

<sup>19</sup> См., например: *Кабышев В.Т.* Выборы в зеркале конституционного правосудия (некоторые размышления). С. 301–308; *Он же.* С Конституцией по жизни: избранные научные труды.

<sup>20</sup> *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные научные труды. С. 8–9. За признание концепции «живого» конституционализма – особая признательность Юбиляру, учитывая, что автору этих строк приходится отстаивать данный подход (см.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011).



**В.И. Фадеев**

## **ФАКТИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ ПРОФЕССОРА В.Т. КАБЫШЕВА**

В статье освещается научное творчество выдающегося ученого профессора В.Т. Кабышева, дается оценка его вклада в развитие теории российского конституционализма. Особое внимание уделяется взглядам автора на народовластие и практику его реализации в современных условиях с учетом социально-психологических аспектов властвования.

**Ключевые слова:** В.Т. Кабышев, саратовская школа конституционного права, фактическая и юридическая Конституция, конституционализм, народовластие, психология власти.

**V.I. Fadeev**

## **THE REAL CONSTITUTION OF PROFESSOR V.T. KABYSHEV**

The article is devoted to Professor V.T. Kabyshev. The characteristic of his scientific work and the evaluation of his contribution to the development of the theory of the Russian constitutionalism are given in this article. Special attention is paid to the views of the author on democracy and practice of its realization in modern conditions taking into account social and psychological aspects of political power.

**Keywords:** V.T. Kabyshev, Saratov school of Constitutional Law, the Real and the Written Constitution, constitutionalism, government by the people, psychology of power.

*Из разговора с В.Т. Кабышевым: «Ездил к себе на родину, в станицу, встречался со старыми школьными друзьями, беседовали о жизни, о тех проблемах, с которыми приходится сталкиваться сегодня человеку на работе, в своих повседневных делах. Изучал, как всегда, фактическую Конституцию».*

Владимир Терентьевич Кабышев относится к плеяде блистательных ученых-конституционалистов, которые сформировались в советский период, но чей талант был устремлен в будущее. Во многом благодаря именно этим ученым, в творчестве которых уже в то время вызревали зерна сегодняшнего дня, Россия обрела свою новую Конституцию, новую конституционную идеологию, новую систему конституционной власти, новое правовое состояние народа, общества и человека.

Конституционно-звездный час В.Т. Кабышева настал в 1990 г. Под его руководством коллектив ученых саратовской школы конституционного права подготовил проект Конституции РФ и направил его в Конституционную комиссию Съезда народных депутатов РСФСР, которая, начав работу над проектом будущей российской Конституции, объявила конкурс на лучший вариант проекта. Вспоминая то время, бывший эксперт Конституционной комиссии Б.А. Страшун пишет, что сложность задачи, которая стояла перед Конституционной комиссией, заключалась в том, что «следовало уйти от традиционных советских конституционных образцов и выработать принципиальную новую концепцию Конституции демократической России. Это означало, что работа начиналась, по сути, на пустом месте, и в этих условиях обращение к коллективному разуму профессионалов было необходимо»<sup>1</sup>. 25 декабря 1990 г. жюри подвело итоги конкурса и признало

© Фадеев Владимир Иванович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, заслуженный работник высшей школы РФ (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина); e-mail: vifadeev@mail.ru

лучшим проектом – Саратовский проект Конституции России, присудив вторую премию (первую премию решили не присуждать)<sup>2</sup>.

Как отмечает В.Т. Кабышев, проект «готовился в самом начале конституционной реформы России. Это был период романтического конституционализма»<sup>3</sup>. И это во многом предопределило и сильные, и слабые стороны Саратовского проекта Конституции России, который мы имеем возможность оценивать уже с учетом современного состояния конституционного развития Российской Федерации. При этом вполне допустимо, что мнения о сильных и слабых сторонах проекта сегодня могут существенно различаться, ибо и в наше время по сути продолжается поиск путей конституционного развития России, по-разному оцениваются в обществе, включая и научное сообщество, период развала Советского Союза, конституционные реформы конца 80 – начала 90-х гг., правовые ориентиры развития Российского государства и практика их реализации, сущее и должное современной конституционной власти.

Однако нельзя не признать, что Саратовская школа конституционного права (у истоков которой стоял И.Е.Фарбер), ведомая В.Т. Кабышевым, имела уже серьезные научные заделы, новые концептуальные подходы, когда на повестку дня политического развития Российского государства встал вопрос о разработке новой Конституции для новой России.

Размышляя о Саратовском проекте Конституции РФ, задумываешься над тем, не несет ли он в себе и сегодня конституционные идеи грядущего развития России как демократического и правового государства. В Проекте привлекает внимание попытка найти решение чрезвычайно актуального для нашей страны вопроса о сбалансированности полномочий президента, парламента и правительства. И хотя авторы Проекта пытались по сути соединить и советский опыт функционирования верховной власти, и отвергаемый в советский период принцип разделения властей, в их позиции, несомненно, есть рациональные зерна.

Кое-что уже сделано в этом направлении сегодня: принята поправка к Конституции об ежегодных отчетах Правительства РФ перед Государственной Думой. Она должна была усилить конституционно-правовой статус Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, ослабив в определенной мере монополизм президентского руководства исполнительной властью. Парламент получил важный дополнительный рычаг для борьбы с безответственностью, коррупцией, некомпетентностью в системе исполнительной власти. Однако эффективно использовать это шанс парламент пока не смог. Отчеты Правительства перед Государственной Думой не стали и общественно значимым событием: не был найден соответствующий правовой и информационный формат данных отчетов. Не произошло и существенных изменений во взаимоотношениях Президента, Правительства и парламента. Внесению поправок должна предшествовать широкая общественная дискуссия. Практику ее проведения и надо было закладывать в 2008 г., когда были внесены первые поправки в Конституцию. Однако стремительность их рассмотрения на всех этапах процесса прохождения поправок – в парламенте, в субъектах РФ – еще раз продемонстрировала обществу, что народ – истинный хранитель Конституции – был по сути устранен из этого процесса.

Некоторые авторы выступают за осуществление конституционной реформы, предлагают радикальный пересмотр системы взаимоотношений органов государственной власти, их компетенции<sup>4</sup>. Конституция, безусловно, должна развиваться,

в нее должны вноситься поправки. Справедливо замечание В.Т. Кабышева: «Сам запрет на обсуждение возможных конституционных изменений в России противоречит как логике развития науки, так и антиконституционен. Это противоречит свободе слова, мысли, политического и идеологического плюрализма»<sup>5</sup>. Но вместе с тем необходим бережный и осторожный подход к Конституции, ибо она есть высшая правовая ценность<sup>6</sup>, одно из главных достижений постсоветской эпохи, и им надо дорожить<sup>7</sup>.

Иной подход к Конституции, который предполагает необходимость ее коренного пересмотра, существенных изменений конституционных полномочий Президента РФ, других органов государственной власти без учета наличия необходимых для этого предпосылок, не сообразуясь с конкретной исторической ситуацией, не укрепляет конституционное правосознание народа, не усиливает приверженность государственных и муниципальных служащих Конституции. Он порождает иллюзорные надежды на то, что, приняв новую Конституцию, изменив кардинально ее содержание, мы, наконец, получим новую лучшую жизнь, новый государственный аппарат, новое гражданское общество<sup>8</sup>. Однако Конституция отнюдь не является самодостаточным правовым механизмом, способным эффективно функционировать при любых внутренних общественных условиях и социально-экономических и культурных предпосылках. В различных условиях можно получить различные результаты ее реализации, порой прямо противоположные. Конституция РФ 1993 г. помогла увести наше государство, наш народ, наше общество от великой беды национального развала и возможной гибели. Многовековая традиция державной государственности способствовала этому. Сыграла свою роль и ставка на сильную президентскую власть.

Главная проблема, отмечает В.Т. Кабышев, «не в Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил и, соответственно, правовой культуре общества, в том, как действует, реализуется юридическая конституция в жизни. Да! Приходится констатировать, что реализация Конституции инициировала или, точнее говоря, явилась правовой константой сложившегося конституционно-правового режима, играющего доминирующую роль в политической системе России. Центральное звено в конституционно-правовом режиме – это персонализация власти. Возникает вопрос: а могло быть иначе? Не завышены ли ожидания народа? Сколько бы мы не изрекали критических пассажей, приходится констатировать, что демократические преобразования не отвечают коренным интересам бюрократии и правящей элиты. Наша культура, менталитет, привычки, традиции прошлого довлеют над нами неизмеримо сильнее всяких конституционно-правовых регуляторов, независимой судебной власти (к которой, к сожалению, еще идти и идти). Общество, – констатирует В.Т. Кабышев, пока не может перескочить через циклические этапы своего естественного развития. Оно не есть еще подлинно гражданское общество. К сожалению, дух *фактического властвования* составляет сегодня доминанту социально-экономического, политико-правового развития России»<sup>9</sup>.

В.Т. Кабышев воспринял методологический подход своего учителя профессора И.Е. Фарбера к анализу конституционных отношений, составляющих предмет конституционного права, и развил его в своих научных трудах. Для уяснения сущности и правильного понимания специфики этих отношений, считал И.Е. Фарбер, следует различать фактическую и юридическую конституцию: фактические конституционные отношения могут существовать независимо от права, от правовых норм, от писаной юридической конституции<sup>10</sup>. Истоки этого подхода мы находим в политической истории Европы, для которой было

характерно понимание конституции, ориентированной на реальность. Это нашло отражение в знаменитой берлинской речи Лассалья «О сущности конституции» (1862 г.). «Конституционный вопрос, – говорил Лассаль, – прежде всего и раньше всего – вопрос силы, а не вопрос права; действительная конституция страны – это фактическое соотношение сил, существующих в стране». Его взгляды на конституцию были восприняты В.И. Лениным, который в своем определении сущности конституции сделал акцент на классовую борьбу общественных сил. Вопрос о проблеме ценностей, закрепляемых конституцией, при таком классовом подходе отходил на второй план<sup>11</sup>.

В.Т. Кабышев, обращая внимание на взаимосвязь конституционной нормы и конституционной реальности, развивая взгляды своего учителя, признает, что в реформирующемся, модернизирующемся обществе, каковым сегодня выступает российское общество, Конституция РФ является не столько фиксацией реального положения вещей, сколько программой желательных изменений, различая тем самым сущее и должное в конституционной действительности. Она закрепляет основные ценности конституционализма: приоритет прав человека, народовластие, разделение властей, федерализм, верховенство права, политический и идеологический плюрализм, многообразие форм собственности. В.Т. Кабышев солидаризуется с взглядами тех ученых<sup>12</sup>, которые считают, что «конституция является не отражением действительности, а образцом для нее»<sup>13</sup>. «Однако конституционные отношения, – считает В.Т. Кабышев, – должны так или иначе учитывать реальные обстоятельства и соответствовать им. В сущности, мы имеем дело с фактической и юридической Конституцией. Однако реальность и нормативная (конституционная) модель нередко вступают в противоречие. Последнее должно сниматься в процессе реализации Конституции, в ходе развития конституционализма. Оно должно сниматься как в правотворческой, правоприменительной деятельности федеральных органов власти, так и в процессе фактического властвования, но властвования, основанного на Конституции, ее идеях, нормах, на ее духе. Корректировка конституционного курса может быть обеспечена и деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>14</sup>.

Для науки конституционного права, утверждал в свое время И.Е. Фарбер, «главным объектом изучения является государственная власть, ее сущность, организация, структура, компетенция, элементы»<sup>15</sup>. Проблема власти народа становится основным лейтмотивом научного творчества В.Т. Кабышева: в 1969 г. он защищает кандидатскую диссертацию «Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в Советском государстве», а в 1980 г. – докторскую диссертацию «Конституционные проблемы народовластия развитого социализма» и входит в круг выдающихся ученых советского периода, занимавшихся проблемами народовластия (В.Ф. Коток, Л.А. Григорян, А.И. Ким, А.А. Безуглов и др.). В.Т. Кабышев всегда последовательно и аргументированно отстаивает значимость форм прямого народовластия в общей системе демократии. При этом вопрос о том, какая форма демократии является главной, как он справедливо отмечал еще в 1974 г., является неверным. «В современных условиях нельзя обойтись как без представительной демократии, так и без прямой демократии. Можно говорить только об их синтезе, единстве»<sup>16</sup>. Развитие демократии, по мнению ученого, «возможно только путем гармоничного сочетания представительного и прямого народовластия... В самой природе, сущности представительного народовластия находит свое конкретное воплощение прямое властвование народа»<sup>17</sup>.

Сведение прямой демократии «к положению второстепенной, вспомогательной формы объективно принижает ее роль и значение. Это противоречит и конституционному принципу суверенитета народа. Путем прямых форм демократии представительная демократия получает юридические правомочия от народа на осуществление государственной власти, т.е. конституируется»<sup>18</sup>. Эффективное осуществление власти народа возможно только при сочетании форм прямой и представительной демократии, ибо оно позволяет использовать преимущество каждой из этих форм осуществления народовластия. Поэтому органический синтез той и другой форм представляет объективную необходимость.

Сегодня этот вывод В.Т. Кабышева подтверждается практикой развития и переплетения разнообразных демократических форм, многие из которых имеют черты и представительной, и прямой демократии. Новые возможности для осуществления власти народа открывает сегодня т.н. «электронная демократия», использующая современные информационные и иные технологии. При этом анализ фактической конституции приводит В.Т. Кабышева к выводу о том, что «независимо от юридической природы различных институтов прямого волеизъявления, их влияния на механизм принятия государственных решений всегда велико, ибо в них находит выражение воля народа. Игнорирование данных институтов есть признак имитационной системы, замкнутой лишь на саму себя. Несомненно, что среди институтов прямой демократии конституционно устанавливается более высокая юридическая сила решений, принятых на референдуме и свободных выборах. Мы напоминаем эти азбучные истины, – отмечает ученый, – потому что парламентские (2011 г.) и президентские (2012 г.) выборы в России всколыхнули миллионы граждан в нашей стране, «заставили» власть (законодательную и исполнительную) считаться с волей народа, говорить с оппозицией, предлагать новые законодательные решения»<sup>19</sup>.

Для уяснения природы власти народа, ее конституционных основ и правового механизма осуществления В.Т. Кабышев предлагает различать конституционную систему власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) и конституционную систему государственной власти (ст. 11 Конституции РФ). Он отмечает, что «конституционными являются только те властные полномочия, которые основаны на Конституции и законе и получены в строгом соответствии с установленной законом процедурой»<sup>20</sup>. Принципы народовластия требуют, чтобы реализация публичных властных полномочий были опосредованы народом, основывались на т.н. непрерывной цепи демократической легитимации, обеспечивающей связь власти с волей народа. В.Т. Кабышев еще в своей докторской диссертации (1980 г.) старался привлечь внимание к проблеме доверия народа к власти, к ее представителям, предлагал ввести в научный оборот понятие «справедливое осуществление власти народа»<sup>21</sup>.

Концептуальные основы народовластия, обоснованные В.Т. Кабышевым в его научных работах советского периода, а также и сегодняшнего дня, позволяют сделать следующие выводы, в которых можно выразить конституционные требования к современной политической жизни, к реализации принципов конституционной системы народовластия. В условиях фактического народовластия власть не может стать автономной – она нуждается в доверии народа, постоянной его поддержке, опосредованной выборами, и в силу этого является срочной (властью на время); ее легитимация должна регулярно подтверждаться. Поэтому периодичность выборов – необходимое условие легитимации власти в государстве, ибо в легитимации власти отражается отношение к ней общества, согласие с ней народа, признающим

власть законной и справедливой. При этом в демократическом обществе публичная власть не может олицетворяться только с определенной личностью, отдельными лицами. Власть остается демократичной, если она не оказывается личной. Власть – это постоянно обновляемая демократическая структура. Выборы являются тем средством, которое не дает «засыпать» демократии в обществе, удерживая ее институты от мутации, определяет ритм политической жизни<sup>22</sup>.

Фактическая конституция профессора В.Т. Кабышева подталкивает его к другим выводам. «К сожалению, – пишет он, – в действительности мы наблюдаем иное. Фактически исполнительная власть диктует все, пытаясь определить весь ритм нашей жизни». Особенность современного политического развития нашей страны, по его мнению, состоит в том, что в последнее время произошло ускорение политического развития России. «Борьба за честные выборы обнажила многие противоречия в формирующейся политической системе, вертикальной модели власти, превратившейся по существу в авторитарной режим. Такое положение явилось следствием смены экономического и политического строя в России, нецивилизованного процесса передела и захвата собственности «группами влияния», близкими к правящей номенклатуре. Это явилось также следствием сужения институтов прямого народовластия, ограничением как активного, так и пассивного избирательного права, игнорированием оппозиции. Когда мы ведем речь об оппозиции, то почему-то забываем ее первооснову, субстанцию. В основе политической оппозиции лежит право человека на инокомыслие. Игнорируя политическую оппозицию (мы имеем в виду конституционную оппозицию), власть тем самым игнорирует, дезавуирует, не признает одну из основ конституционного строя... Власть должна быть служанкой общества. Но пока власть так не считает»<sup>23</sup>.

Важнейшим аспектом властвования является психологический, на который одним из первых в науке конституционного (государственного) права советского периода обратил внимание В.Т. Кабышев<sup>24</sup>. Он продолжил традицию изучения вопроса психологии власти, заложенную дореволюционными государствоведами: Н.М. Коркуновым, Б.А. Кистяковским, Ф.Ф. Кокошкиным, С.А. Котляревским и др. Этот аспект властвования – социально-психологический – обязательный атрибут фактической конституции.

Развитие демократии не сводится лишь к развитию ее политических институтов, к их усовершенствованию. Демократия это и форма общества, охватывающая многообразные социальные связи индивида, его правосознание, механизмы и структуры гражданского общества и т.п. Люди раскрываются в демократии не только как граждане, но и как индивиды, личности. Ее политический организм имеет и духовную природу: индивиды, участвующие в политической жизни в качестве избирателей, депутатов не просто отвлеченные граждане, а «живые личности, телесно-душевно-духовные организмы». Гражданин как участник демократического процесса неотрывен от своего духа и своего правосознания: духовно-разложившийся человек подаст на выборах «позорный и погибельный бюллетень» (И. Ильин), депутат проголосует за принятие лоббируемого заинтересованными силами решения не в интересах государства и общества. Народ, потерявший чувство духовного достоинства, лишенный ответственности и государственного смысла, отрекшийся от чести и честности, – неизбежно предаст и погубит свое государство<sup>25</sup>. Поэтому основой демократии служат не только государственно-правовые механизмы и учреждения, но и нравственные силы, живущие в обществе. Демократический идеал есть не только правовой, но и нравственный, духовный. При

этом власть не должна быть оторвана от народа, она не должна восприниматься им как нечто чуждое, неизвестное, таинственное и непонятное.

В докторской диссертации В.Т. Кабышев обосновал необходимость в рамках конституционного права исследовать такое понятие, как «психология власти», исходя из того, что власть будет стабильной в том случае, если она имеет прочные социально-психологические основы, посвятив вопросу о социально-психологических аспектах народовластия специальную главу. Категория «психология власти», по его мнению, синтезирует совокупность социально-психологических факторов в процессе осуществления власти народа. «Власть народа может эффективно функционировать только тогда, когда она имеет четкую, стройную инструментальную систему властвования: конституционную систему органов власти, гарантированный правопорядок и опирается на социально-психологические факторы. Стабильность политической власти обеспечивается двумя видами механизмов властвования: инструментальным и социально-психологическим»<sup>26</sup>. Важное место в социально-психологическом механизме властвования, по мнению В.Т. Кабышева, занимает доверие к власти и ее представителям. И это безусловно, ибо механизм властвования во многом основывается, как показывает история, на вере, долге и доверии. Он пишет: «Социально-психологический механизм властвования преследует цель поддержания авторитета власти, он создает определенные психологические установки ориентации к власти. В конечном счете социально-психологический механизм власти способствует мотивации отношения граждан к органам власти, выработке у них социально-психологических черт, как доверие или недоверие, поддержка или пассивность, заинтересованность и активное участие в общих делах всего народа или инертность, равнодушие к тем или иным государственно-властным велениям»<sup>27</sup>.

Обращаясь к современным проблемам социально-психологического механизма властвования, В.Т. Кабышев отмечает, что нынешняя конституционная модель системы государственной власти несет на себе печать прошлого: власть в России в течение длительного времени выступала как самодавлеющая сила, подчиняющая себе все и вся: власть ради власти – магистральный путь прежнего развития России. «Конституция не панацея от всех наших бед, она не может абсолютно заменить собою все остальные институты, гарантирующие от злоупотреблений властью, от превышения власти, от игнорирования конституционных установлений... Необходимо время, воспитание конституционной культуры и конституционной ответственности прежде всего у носителей властных полномочий и безусловно неуклонная реализация абсолютно всей Конституции Российской Федерации»<sup>28</sup>.

Таков путь преодоления постоянно возникающих в обществе разногласий между конституционной нормой и реальностью, между юридической конституцией и фактической конституцией. Главное, чтобы в обществе были те действенные силы, те граждане, ученые, юристы и политики, которые служили бы жизненной опорой Конституции, формировали и укрепляли в обществе конституционное правосознание, уважение к конституционной норме. Таким гражданином, юристом, ученым, вдохновленным конституционным идеалом, отдающим все свои творческие силы его реализации в нашей стране, является профессор Владимир Терентьевич Кабышев – лидер саратовской школы конституционного права, влияние которой на развитие теории и практики российского конституционализма трудно переоценить.

<sup>1</sup> Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 62.

<sup>2</sup> См.: Постановление жюри по подведению итогов конкурса на лучший проект Конституции РСФСР // Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. С. 59.

<sup>3</sup> Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. С. 6.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Киреев В.В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

<sup>5</sup> См.: Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. С. 5.

<sup>6</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Россия – суверенная демократическое государство (к 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР) // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2010. Вып. 11. С. 12.

<sup>7</sup> См.: *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 18.

<sup>8</sup> Исследуя конструкцию сложившейся публичной власти в Российской Федерации, М.А. Краснов приходит к выводу, что она привела к формированию «персоналистского» политического режима, что искажает, по его мнению, принцип разделения властей и препятствует нормальной политической конкуренции. При этом такой режим, доказывает М.А. Краснов, имеет причиной не столько российские традиции, сколько органические конституционные пороки властного механизма, обусловленные Конституцией РФ. Такой подход к выявлению основной причины возникновения «персоналистского» режима, по мнению ряда авторов, является неадекватным для решения указанной проблемы в силу того, что российское общество основано на принципе полинормативности, любые социальные отношения регулируются набором разных нормативных систем, при этом юридические нормы далеко не базовые и не единственные. Подробнее об этом см.: *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006. С. 62. Слабость федерального парламента в системе разделения властей, в его взаимоотношениях с Президентом обусловлена отнюдь не только его конституционно-правовым статусом. В этом появляется и сила советской традиции: слабый Верховный Совет при монопольном руководстве обществом и государством КПСС.

<sup>9</sup> *Кабышев В.Т.* Россия – суверенное демократическое государство (к 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР) // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Вып. 11. С. 12; см. также: *Кабышев В.Т.* Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. М., 2000. С. 10–11.

<sup>10</sup> См.: Советское государственное право / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 32–33.

<sup>11</sup> Если революция 1789 г., говорил Лассаль, была революцией третьего сословия, то на этот раз уже четвертое (рабочее) сословие желает сделать свой принцип господствующим принципом общества и пропитать им все общественные учреждения. «Четвертое сословие, в недрах которого, по словам Лассаля, нет ни одного зародыша новых привилегий, именно, потому равнозначуще со всем человеческим родом. Поэтому его дело есть поистине дело всего человечества, его свобода есть свобода самого человечества, его господство есть господство всех» (*Лассаль*. Избранные произведения. М., 1920. С. 32).

<sup>12</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. С. 9.

<sup>13</sup> Государственное право Германии: в 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 13.

<sup>14</sup> *Кабышев В.Т.* Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. С. 9.

<sup>15</sup> *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967. С. 80 (гл. V «Понятие государственной власти. Власть народа в СССР»).

<sup>16</sup> *Кабышев В.Т.* Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 49.

<sup>17</sup> *Кабышев В.Т.* Конституционный механизм народовластия в СССР: Политические и правовые механизмы регулирования социальной деятельности // Некоторые философские проблемы государства и права: Политические и правовые механизмы регулирования социальной деятельности: межвузовский научный сборник. Саратов, 1983. Вып. 4. С. 24.

<sup>18</sup> *Кабышев В.Т.* Конституционный строй (глава IV) // Конституционное право России: курс лекций по Общей части / под ред. К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибулина. Уфа, 1993. С. 59.

<sup>19</sup> *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.). М., 2012. С. 125.

<sup>20</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд. М., 2001. С. 33.

<sup>21</sup> *Кабышев В.Т.* Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 28.

<sup>22</sup> См.: Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. С. 94–95.

<sup>23</sup> *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.). М., 2012. С. 123, 125–126.

<sup>24</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Элементы понятия государственной власти // Проблемы конституционного права / отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов, 1969. С. 33 и др.

<sup>25</sup> См.: *Ильин И.А.* О грядущей России: избранные статьи. М., 1993. С. 40–41.

<sup>26</sup> *Кабышев В.Т.* Социально-психологические вопросы народовластия в СССР (к постановке проблемы) // Актуальные вопросы советской юридической науки. Саратов, 1978. Ч. 1. С. 85.

<sup>27</sup> *Кабышев В.Т.* Психология власти в системе конституционного строя России: конституционное измерение // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2009. Вып. 10. С. 9.

<sup>28</sup> *Кабышев В.Т.* Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. С. 8–9.



**В.Т. Кабышев**

## О ФАКТИЧЕСКОЙ И ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ 1993 ГОДА

В статье рассматриваются вопросы о сущности Конституции РФ 1993 г., 20-летний опыт реализации Основного Закона, перспективы конституционного развития России в XXI в.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, российский конституционализм, конституционный строй.

**V.T. Kabyshev**

## ON THE FACTUAL AND LEGAL RUSSIAN CONSTITUTION OF 1993

The article considers the questions of the essence of the Constitution of the Russian Federation of 1993, the experience of the 20th anniversary of the implementation of the Basic Law, the constitutional development prospects of Russia in XXI century.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, the Russian constitutionalism, constitutional order.

Конституция как Основной Закон государства и общества занимает важное место в жизни любой страны. По образному выражению, Конституция – это правовой паспорт государства, в котором фиксируется система конституционных ценностей, норм и принципов, регулирующих основополагающие общественные отношения.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ юридически олицетворяет образ новой России как свободного, демократического, федеративного государства. Она знаменовала собой переход к новому конституционному строю, на вершине которого человек, его права и свободы. Верховенство права, неотчуждаемые права и свободы человека определяют основу сущностного бытия государства.

Осмысливая 20-летний период действия Конституции 1993 г., следует констатировать, что российское общество приняло ценности подлинного конституционализма: свободу слова и совести, многопартийность и открытость границ, рыночные отношения и судебную защиту прав человека, суверенитет и народовластие, парламентаризм и разделение властей, верховенство закона, федерализм и местное самоуправление, признание и защиту всех форм собственности. Ныне в условиях жесточайшего кризиса (финансового, экономического, духовного), вызовов XXI столетия Конституция РФ 1993 г. выступает как правовая основа объединения, стабильности и вектор развития нашей страны.

20-летний юбилей действующей Конституции России вновь, как 5, 10 и 15 лет тому назад, вызвал оживленную дискуссию по самым различным вопросам теории и практики ее реализации, необходимости конституционной реформы вплоть до принятия новой Конституции России<sup>1</sup>.

В реализации Конституции были разные этапы, по-разному оцениваемые официальными политиками и учеными. Однозначной оценки, однако, как не было, так и нет.

Ранее мы уже обращались к этой теме и определяли в конституционном развитии постсоветской России три этапа: I – это этап после принятия Конституции РФ 1993 г., его мы назвали этапом романтического конституционализма; II этап – усиление роли государства в экономике, в федеральных отношениях – восстановление единого правового пространства России, в политике – попытки построения

© Кабышев Владимир Терентьевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Саратовская государственная юридическая академия)

вертикали власти, курс на централизацию. Этот этап получил наименование «управляемая демократия». Контуры третьего этапа наметились в 2008 г., когда была продекларирована неизбежность конституционных ценностей и целей нашего государства и общества, предложен ряд мер дальнейшего развития гражданского общества и государства, определены задачи перехода к экономике нового типа, способной обеспечить построение справедливого общества свободных людей<sup>2</sup>.

Однако последующие годы и события показали, что, к сожалению, мы и *не уходили* в принципе со второго этапа. Россия ныне находится на этапе политического режима «управляемой демократии» с сильными элементами авторитаризма, для которого характерны создание под лозунгом формирования «сильного государства» жесткой «вертикали власти», декоративный характер многопартийности, превращение выборов в плебисцитарное подтверждение статуса правящей элиты, допущение свободы слова и деятельности СМИ в пределах, обусловленных вкусами и интересами правящей политической элиты<sup>3</sup>.

Одним словом, третий этап (чего так ожидали в 2008–2012 гг.) не состоялся. Произошел возврат (реанимация) авторитаризма с поправкой на современные реалии российской действительности.

Конституционное развитие постсоветской России периодически обуславливает необходимость решения проблемы конституционной реформы, а в ряде случаев все настойчивее звучат требования о выработке юридически более точного текста Конституции. Примечательно, что еще в канун 10-летия Конституции 1993 г. В.А. Туманов, тогдашний Председатель Конституционного Суда РФ, говорил, что «самый лучший способ загубить Конституцию – постоянно ее совершенствовать»<sup>4</sup>.

В преддверии 20-летия Конституции РФ на встрече Президента РФ В.В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин 7 ноября 2013 г. в выступлениях отдельных ученых-конституционалистов также звучали предложения о включении в текст Конституции новой главы, посвященной конституционным основам общества в России. Эта поправка к Конституции укрепила бы стабильность конституционного строя. Президент РФ В.В. Путин, комментируя данное выступление, подчеркнул: вопрос стабильности Конституции напрямую связан с ее текстом. Иначе не очень понятно, как мы сможем обеспечить стабильность не только текста, но и стабильность конституционного строя. У нас есть этот стабильный текст, к которому мы подходим очень аккуратно. Еще в начале встречи В.В. Путин сказал: «Очень бы хотелось надеяться, что наш Основной Закон, наша Конституция, будет актуальным не только на время принятия и не только через 20 лет, но и на более длительную перспективу»<sup>5</sup>.

Автор неоднократно писал, что разрешить все нынешние проблемы в России путем принятия новой Конституции невозможно.

«Не Конституция России 1993 года явилась причиной кризиса, трудностей, вставших перед нашей страной в конце XX столетия. Конституция не только констатировала сложившееся состояние общественных отношений, баланс основных социально-политических сил. Она в большей степени явилась программой объективно назревших изменений. Сегодня Конституция продолжает выступать и как нормативно-юридическая программа модернизации Российского государства и общества. Конституция нормативно провозглашает и закрепляет не просто имеющиеся «на деле», а должное состояние государственности, т.е. не зеркальное отражение реальности, действительности, а образец для нее»<sup>6</sup>.

20-летие действия Конституции РФ позволяет посмотреть, вспомнить, сделать выводы как «жила» эти годы Россия, с какими проблемами, трудностями она столкнулась, как в реальности реализовались конституционные нормы и консти-

туционные принципы. В сущности мы вновь должны понять какова парадигма «фактической конституции» и «юридической конституции».

Парадоксально, но, отказавшись в постсоветский период от понятий «фактическая конституция» и «юридическая конституция» в силу идеологических причин, некоторые ученые-конституционалисты слишком *расширительно* стали объяснять сущность Конституции РФ 1993 г. Так, например, С.М. Шахрай в своей лекции, посвященной 20-летию Конституции РФ, истории российского конституционализма и государственного строительства, прочтенной 16 апреля 2013 г. в Государственной Думе студентам-юристам г. Москвы, выдвинул идею понимания юридической Конституции. Сегодня Конституция, по утверждению С.М. Шахрая, состоит из семи ключевых элементов.

Во-первых, это сам текст Основного Закона; во-вторых, это федеральные конституционные законы и федеральные законы, принятие которых предусмотрено нормами Конституции; в-третьих, это решения Конституционного Суда РФ, особенно связанные с толкованием Основного Закона; в-четвертых, это внутрифедеративные договоры в смысле ч. 3 ст. 11 Конституции; в-пятых, частью Конституции является судебная практика прямого применения норм Конституции; в-шестых, составной частью Конституции выступают международные договоры Российской Федерации; в-седьмых, составной частью Конституции являются некоторые указы президента, которыми оформляется внесение изменений в названия субъектов РФ.

На данную ремарку С.М. Шахрая можно было бы и не обращать внимания, даже несмотря на то, что автор в данном утверждении смешивает такие понятия, как Конституция и реализация ее, это не одно и то же и даже первокурснику юридического вуза это понятно. Ведь достаточно обратиться к любому учебнику по конституционному праву России, чтобы убедиться в элементарной безграмотности данного утверждения.

Кстати, в учебнике С.М. Шахрая, А.А. Клишаса (Конституционное право Российской Федерации. М., 2010), рекомендованном УМО по юридическому образованию вузов Российской Федерации в качестве учебника для высших учебных заведений недвусмысленно утверждается, что Конституция – это правовой акт (единый, а не множество иных правовых актов – решений Конституционного Суда РФ, указов главы государства. С. 59–62). Парадоксальность этого утверждения состоит и в том, что данная лекция была прочитана студентам-юристам в стенах законодательного органа страны – Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Где же тогда ориентир для законодателя, для правоохранителя, в т.ч. и Конституционного Суда России, если исходить из понимания юридической Конституции по Шахраю? Нонсенс и ничего более.

Нельзя оставить без внимания и доклад Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина «Конституционный вектор России», с которым он выступал на Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации, «Современный конституционализм: вызовы и перспективы». В целом, соглашаясь с исключительно высокой оценкой Конституции 1993 г. как крупного завоевания в борьбе за право, к которому надо относиться бережно, что Основной Закон страны – это символ правовой идентичности нации, в контексте нашей статьи обратимся к мысли В.Д. Зорькина: «Конституция – это формализованный *общественный договор* о принципах государственного и общественного устройства. Его базой должен быть реальный общественный договор между основными социальными слоями и группами нашего общества. Ключевая проблема в том, что в условиях расколотого общества

исчезает та основа, на которой зиждется реальный общественный договор и возникает то, что называют «фактической конституцией» (когда хотят подчеркнуть разрыв между конституционными нормами и правовой реальностью)<sup>7</sup>.

Если толковать слова «формализованный общественный договор» (в нашем понимании) как «юридическая конституция», то непонятно, какой смысл вкладывает В.Д. Зорькин в понятие «реальный общественный договор», ибо последнему он противопоставляет понятие «фактическая конституция».

Признавая неправомерной по своей сути приватизацию бывшей общенародной собственности, которая расколола всех граждан страны на тех, кто выиграл и кто проиграл в результате этой «экономической революции», В.Д. Зорькин призывает всех (и выигравших, и проигравших) к *общественному доверию*. Нам всем сейчас, утверждает он, явно не хватает высокого *уровня общественного согласия*. Вооружившись конституционной концепцией и необходимыми догмами права, мы будем иметь ясные представления о социально-культурной идентичности народов России, призывает В.Д. Зорькин. Позволим задать Председателю Конституционного Суда РФ вопрос: какими догмами руководствоваться, чтобы достичь общественного доверия, если, по данным инвестиционного банка Credit Suisse, 35% всех богатств России находится в руках 110 чел. В то же время за душой у 93,7% россиян 10 тыс. долл.<sup>8</sup> И как это согласуется с преамбулой Конституции РФ «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость?». А ведь преамбула Конституции РФ, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, имеет нормативное значение и высшую юридическую силу. Как *устранить* это противоречие между «фактической конституцией» (чудовищным разрывом между кастой богатых и остальными миллионами граждан Российской Федерации) и «юридической конституцией»?

Да! Реальность (фактическая конституция) и нормативная модель (юридическая конституция) нередко вступают в противоречие, ибо жизнь всегда богаче любой конституционной формы. Стабильность конституционного строя не определяется буквальными соответствиями фактической и юридической конституции. Фактическая, реальная конституция практически никогда не соответствует в полном объеме юридической конституции в незыблемости конституционного строя. На это должна быть направлена конституционно-правовая практика государства<sup>9</sup>.

Следует констатировать, что общество, точнее его значительная часть – большинство, не получило того, что провозглашено в Конституции РФ, а проводимые реформы (политическая, экономическая, административная, судебная) не завершены. Их реализация наталкивается на ряд объективных и субъективных преград.

Главная причина конституционного дефицита не в конституционной модели власти – по сути главного элемента конституционного строя, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционными нормами и конституционными принципами.

Причина такого конституционного дисбаланса и в правовой культуре общества (по нашему мнению, главным образом в том, как действует, реализуется юридическая Конституция в жизни). Да! Приходится констатировать, что реализация Конституции инициирована или, точнее говоря, явилась константой сложившегося конституционно-политического режима, знаменующего доминирующую роль в политической системе России.

Приходится констатировать, что демократические преобразования не отвечают коренным интересам бюрократии, интересам правящей элиты. Наша культура, менталитет, привычки, традиции прошлого довлеют над нами неизмеримо сильнее всяких конституционно-правовых регуляторов, независимой судебной власти (к которой еще идти и идти).

К сожалению, дух *фактического властвования* составляет сегодня доминанту социально-экономического, политико-правового развития России.

Однако необходимо признать, что Конституция РФ 1993 г. есть высшая правовая ценность. Преодолеть правовой нигилизм, нетерпимость, воспитать глубокое уважение к правам и свободам человека в одночасье нельзя. Реализация положений Конституции России – многогранный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов.

Конституция России нацелена на будущее, на прогрессивное развитие общества и государства, в целом она носит программно-целевой характер, лучше Конституции РФ 1993 г. в обозримом будущем ничего не предвидится. Будущее во многом зависит от верности Конституции, умения жить по Конституции.

Было бы символично, особенно для будущих поколений россиян, учредить памятник-монумент, посвященный Конституции РФ 1993 г., а на его обелиске начертать слова – *СВОБОДА, РАВЕНСТВО, СПРАВЕДЛИВОСТЬ*<sup>10</sup>.

Следует заметить, что в г. Вольске Саратовской области есть памятник, посвященный Конституции РСФСР 1918 г.

Кстати, в г. Москве на Советской (Тверской) площади 7 ноября 1918 г. был установлен 26-метровый трехгранный обелиск в честь первой советской конституции, который в июне 1919 г. был дополнен статуей Свободы<sup>11</sup>. К сожалению, данному памятнику в Москве не суждено было долго простоять. Впоследствии он был снесен, т.к. изготавливался наспех, из недолговечных материалов: обелиск был сложен из кирпича и отштукатурен под гранит, а статуя была отлита из бетона. Памятник простоял до апреля 1941 г. Голова статуи Свободы ныне хранится в Третьяковской галерее.

Установление монумента Конституции РФ 1993 г. символизировало бы образ новой России, России, устремленной к демократии, справедливости, прогрессу.

<sup>1</sup> См.: *Авакьян С.А.* Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 окт.; *Боброва Н.А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3; *Денисов С.А.* Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10 и др.

<sup>2</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 43–51.

<sup>3</sup> См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 230–231; *Шаблинский И.Г.* Режим «без выбора» // Свобода выбора как конституционно-правовая проблема: труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 5 / под ред. М.А. Краснова, Е.К. Глушко. М., 2010, С. 95; 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития / [С.Б. Суровов, В.Т. Кабышев, С.Н. Туманов и др.]; под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013. С. 16–17.

<sup>4</sup> См.: *Туманов В.А.* Избранное. М., 2010. С. 728.

<sup>5</sup> Встреча с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин. URL: // <http://президент.рф/выступления/19579> (дата обращения: 09.11.2013).

<sup>6</sup> *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013. С. 6.

<sup>7</sup> Российская газета. 2013. 19 нояб.

<sup>8</sup> См.: Независимая газета. 2013. 18 нояб. С. 11.

<sup>9</sup> См.: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные научные труды. С. 6

<sup>10</sup> Автор уже высказывал идею об учреждении памятника Конституции РФ 1993 г. См.: 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития / [С.Б. Суровов, В.Т. Кабышев, С.Н. Туманов и др.]; под ред. В.Т. Кабышева. С. 28

<sup>11</sup> URL: [Ru.wikipedia.org/wiki](http://Ru.wikipedia.org/wiki) (дата обращения: 25.11.2013).

Т.М. Пряхина

## ЗНАТЬ КОНСТИТУЦИЮ

Статья посвящена анализу принципа правовой определенности, конституционной презумпции знания Конституции РФ и законов, обязанности их соблюдения. Подчеркивается вклад в развитие конституционной теории ученых саратовской школы конституционного права.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, правовая определенность, конституционное мировоззрение, конституционная культура, конституционная грамотность населения.

Т.М. Pryakhina

## TO KNOW THE CONSTITUTION

The Article is devoted to analysis of the principle of legal certainty, constitutional presumption of knowledge of the Constitution of the Russian Federation and the laws and the obligation to observe them. The Article underlines the contribution into the development of constitutional theory of the scientists of Saratov School of Constitutional Law.

**Key words:** to know the Constitution of the Russian Federation, legal certainty, constitutional ideology, constitutional culture and constitutional literacy of the population.

20-летие Конституции РФ – серьезный повод осмыслить конституционную практику, рассмотреть пути повышения ее эффективности. Действующая Конституция сыграла и продолжает играть стабилизирующую роль в развитии государства и общества. Однако демократический потенциал Основного Закона реализован не в полной мере. И это заставляет задуматься о поиске резервов повышения качества конституционной практики. Наращивание научного потенциала конституционной теории – одна из первоочередных задач современности, позволяющая решить стратегические задачи, стоящие перед Российским государством. Юридическая корпорация призвана приблизить идеалы правового государства к социальной практике, сформировать единое конституционное правовое пространство, обеспечить переход России к конституционному правлению. Нельзя не согласиться с Н.С. Бондарем, оценивающим состояние юридического образования в аспекте обеспечения конституционной безопасности государства, общества, личности<sup>1</sup>. Сегодня, как никогда ранее, актуален вопрос: «Что значит жить по Конституции?» Академическая и вузовская наука должна ответить на него, указав пути достижения конституционного идеала правового, социального, демократического государства, признающего и обеспечивающего права и свободы человека.

Переход к конституционному правлению обуславливает устойчивый социальный запрос на реальность конституционных норм, знание их юристами и применение в своей ежедневной деятельности. Юридическое образование – это вопрос государственной значимости. Развитие системы правового воспитания, в т.ч. укрепление системы юридического образования и юридической науки – составная часть государственной социально-экономической политики, оцениваемая в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества. Среди проблем юридического образования преподавание конституционного права требует особого внимания. В наше рациональное время студента нужно не только заинтересовать предметом, не только мотивировать тем, что предстоит сдать экзамен, но и внятно объяснить, зачем нужно изучать Конституцию, каким образом полученные знания

© Пряхина Татьяна Михайловна, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета (Московский городской педагогический университет); e-mail: doktrina2005@yandex.ru

будут им востребованы. Конечно же, не может быть успешной карьеры, не может быть высококвалифицированного юриста и просто эрудированного человека без глубокого знания Конституции и конституционного права. Именно на Конституции РФ основана деятельность всех и в первую очередь правоохранительных органов государства, в соответствии с ней осуществляется правовое регулирование различных общественных отношений<sup>2</sup>. Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, приносит присягу следующего содержания: «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь: свято соблюдать Конституцию РФ, законы и международные обязательства, не допуская малейшего от них отступления...Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах Прокуратуры»<sup>3</sup>. Аналогичная процедура предусмотрена для сотрудников Следственного комитета, которые, вступая в должность, клянутся «свято соблюдать Конституцию РФ, законы и международные обязательства, не допуская ни малейшего от них отступления...»<sup>4</sup>. Президент РФ, вступая в должность, клянется соблюдать и защищать Конституцию РФ (ст. 82 ч. 1). Столь же императивно требование соблюдения Конституции РФ, адресованное судебной власти в целом и персонально к каждому судье в частности<sup>5</sup>. Знание Конституции РФ – первейшее квалификационное требование к профессиональным знаниям и навыкам, предъявляемое к кандидатам, претендующим на занятие различных должностей в государственном аппарате<sup>6</sup>.

Конституционная презумпция знания права и законов государства делает обязанность знания Конституции РФ всеобщей, распространяющейся в равной мере не только на лиц, занимающих должности в государственном аппарате, работающих в правоохранительных органах, но и на всех граждан. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы – гласит ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. Выполнение данной конституционной обязанности предполагает, что норма права должна быть доступна для заинтересованного субъекта, сформулирована с достаточной степенью точности и корректности. Все субъекты правоотношений должны иметь соответствующую обстоятельствам возможность ориентироваться в том, какие правовые нормы применимы к конкретному случаю. Данный подход позволяет нам предложить следующее прочтение ч. 2 и 3 ст. 15 Конституции РФ: каждый имеет право знать законы государства и обязан соблюдать Конституцию РФ и законы. Знание закона предполагает его понимание, а также понимание негативных последствий противоправного поведения. Не случайно Конституция РФ гарантирует каждому право на квалифицированную юридическую помощь (ч. 1 ст. 48), т.е. модель правомерного поведения должна носить объективный характер, а не определяться субъективными взглядами того или иного участника правоотношений.

Подводя предварительный итог, можно сказать, что знание Конституции РФ – это всеобщая основная обязанность, в равной степени адресованная всем лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, это «альфа и омега» профессиональной юридической деятельности.

Казалось бы, зачем говорить столь банальные вещи, повторять очевидные истины. Тем не менее, возникает простой вопрос, ответить на который достаточно сложно: что значит знать Конституцию? Если мы не ответим на него, то не сможем четко определить, что значит соблюдать Конституцию, защищать ее, обеспечивать, руководствоваться конституционными нормами в своей деятельности? Что значит жить по Конституции? Ведь Конституция адресована не

только юристам и государственным служащим, она — Основной Закон для всех граждан Российской Федерации. Знание Конституции — неременное условие и предпосылка выполнения основной обязанности. Соблюдать закон — значит знать его и строго придерживаться содержащихся в нем правил.

Итак, что же значит: знать Конституцию? Означает ли это знать текст Конституции или ее содержание? Или знать историю конституционного развития России? Или знать, помимо конституционных норм, законы, их развивающее и дополняющее? Или знать практику реализации конституционных норм? Или знать, помимо конституционных положений, правовые позиции Конституционного Суда России, в которых представлено их официальное или казуальное толкование? Или знать теорию Конституции, взгляды и концепции ученых-государствоведов, оказавших непосредственное влияние на процесс создания действующей Конституции?

Ответить на поставленные вопросы возможно только в контексте принципа правовой определенности, который не только выступает критерием конституционности<sup>7</sup>, но в равной степени адресован и самой Конституции России.

Принцип правовой определенности представляет собой целую систему развивающих его требований: охрана доверия к законодателю, обеспечиваемая чёткостью (непротиворечивостью) содержания закона, одновременно, избегающая его излишней детализации, предсказуемостью и доступностью законов и иных правовых норм; запрет ретроактивного действия закона; защита от произвола исполнительной власти; принцип процессуальной определенности и доверия к правосудию; принцип доверия к решенному делу, что означает недопустимость произвольного и вне определенного времени пересмотра окончательного и вступившего в силу судебного решения; необходимость толковать и применять закон так, как это вытекает из его предмета и цели, таким образом, чтобы обеспечить эффективную защиту от произвольного преследования, осуждения, наказания; в целях прогрессивного развития права признание судебной практики как источника права; предсказуемость судебного решения; доступность закона; определенность и конкретность предписаний закона; стабильность правового регулирования, существующих правоотношений и т.п.<sup>8</sup>

Принцип правовой определенности имеет второе наименование — принцип охраны доверия. Данный аспект проблемы чрезвычайно значим. Символично в этой связи то, что юбилейная лекция Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина была посвящена Конституции и общественному доверию. Самым главным Председатель Конституционного Суда РФ назвал проблему общественного доверия: доверия между людьми, между социальными группами, между обществом и властью. Особенно важно то доверие к власти, на котором базируется ее легитимность, и то доверие власти по отношению к обществу, на котором только и может основываться эффективная государственная политика<sup>9</sup>. Легитимность публичной власти поддерживается предсказуемостью ее действий, обеспечить которую без соблюдения принципа правовой определенности не представляется возможным.

Нормативное содержание конституционного принципа правовой определенности (охраны доверия) позволяет нам предложить следующие ответы на поставленные вопросы.

Во-первых, знать Конституцию — значит знать историю конституционного развития Российского государства, историю принятия действующей Конституции. Дело не только в том, что это интересно, информативно, повышает уровень эру-



дированности человека. Это позволяет повысить уровень предсказуемости основных направлений конституционного регулирования общественных процессов и государственно-правовых институтов. Кроме того, историческое знание создает предпосылки конституционной самоидентификации России. Конституционная и государственная идентичность неразрывно связаны. Именно через призму конституционного права можно воспринять правовой образ государства как целостного явления. Все или основные признаки государства получают конституционные характеристики. Конституцию можно сравнить с визитной карточкой государства, содержание которой не может не отражать его специфику. Задача государства состоит в том, чтобы сохранить проверенное временем функционирование государственного механизма, только ему присущие элементы: национально-государственное устройство, структуру управления, устройство прокуратуры и суда, которые постоянно порождают, воспроизводят существующий тип ценности, обеспечивают и поддерживают системопорядок государства<sup>10</sup>. Исторические условия определяют возможности конституционного строительства. Сложившийся уклад государственной и общественной жизни может быть реформирован, но не может быть отвергнут с тем, чтобы приступить к работе, образно говоря, с чистого листа.

Во-вторых, знать Конституцию – значит знать теорию Основного Закона. Лаконичность конституционного текста, обеспечивающая стабильность Основного Закона, компенсируется его содержательной насыщенностью. Содержание Основного Закона отражается в конституционной теории. Наука формирует особую философию — философию конституционализма. Суть конституций не в регулировании государственной власти как таковой, а в регулировании ее в социальном преломлении. Таким образом, философия конституционализма связана с идеей ограничения государственной власти правовым законом. Доктрина конституционализма никогда не пребывала в забвении, а в последнее время интерес к ней значительно возрос. Исторически и глобально конституционализм неистребим как сама демократия<sup>11</sup>. Конституционализм – это философия конституционного мировоззрения, воплощенная в Основном Законе страны; это обеспечение верховенства Конституции, правление в рамках Конституции. Конституционализм – это весь комплекс проблем, связанных с воплощением в Основном Законе государства системы высших правовых ценностей, признание и обеспечение прав и свобод человека, закрепление демократической организации системы власти, социального согласия, исключения насилия<sup>12</sup>.

В-третьих, знать Конституцию – значит знать конституционную практику. Развитие науки во многом определяется социальным заказом, и в то же время – критерием истинности является предметно-практическая деятельность. Конституционная практика обеспечивает логическую завершенность конституционной теории, поскольку она выступает эмпирическим материалом познания конституционно-правовых закономерностей развития государства и общества, служит критерием истинности теоретических положений, нашедших отражение в научных трудах, и выступает результатом практической правоприменительной деятельности в сфере реализации Конституции. Конституционная практика определяет характер фактических конституционных отношений, которые представляют собой не только объективные общественные связи, складывающиеся независимо от права, но и результат действия конституционных норм.

Жизнь Конституции проявляется в определенной упорядоченности общественных отношений, в их постоянном изменении, развитии, возникновении новых общественных потребностей, требующих конституционно-правового

регулирования. В этой связи, как никогда ранее, актуально звучит социальный запрос на создание социологии Конституции, представляющей целостную картину конституционного бытия, позволяющей с высокой степенью достоверности определять уровень конституционности в стране.

В-четвертых, знать Конституцию – значит знать в полном объёме практику конституционного контроля, правовые позиции Конституционного Суда России, деятельность которого по утверждению принципа правовой определенности как конституционного принципа формирования и функционирования правовой системы государства весьма значима. Основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределённость в понимании положений Конституции РФ<sup>13</sup>.

Тенденции развития законодательства о конституционном контроле, наблюдавшиеся в последнее десятилетие, практика деятельности самого Конституционного Суда РФ, доктринальные разработки проблем конституционного правосудия свидетельствуют о том, что установление правовой определенности в вопросах конституционности является одной из сверхзадач Высокого Суда. Вместе с тем сами решения Конституционного Суда зачастую перегружены, содержат повторы, ссылки к ранее принятым постановлениям, неясные конструкции типа «в той мере, в какой», «согласно её конституционно-правовому смыслу», «согласно смыслу, придаваемому норме правоприменительной практикой», «согласно месту, занимаемому данным актом в системе права», и т.п. Допускаем, что решения Суда не могут быть иными, поскольку истинность его правовой позиции не должна вызывать сомнений не только у сторон спора, но и у всех субъектов государственно-правовых отношений и поэтому само решение должно быть аргументированным, мотивированным. Конституционный Суд РФ вынужден привлекать широкий спектр доказательств правильности своей позиции. Квалифицированный юрист профессионально обязан освоить логику решения и следовать ей в своей дальнейшей деятельности. Но как быть обычному гражданину, когда он столкнется со сложной конструкцией Конституционного Суда РФ? Можно поставить вопрос более широко: как обеспечить доступность (не только в плане опубликования, но и в плане понимания) правовых позиций Конституционного Суда РФ для широких слоёв населения? Тем более, что Суд неоднократно подчёркивал обязанность правоприменителей действовать именно в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда<sup>14</sup>. Ценный опыт в данном отношении представляет обобщение, систематизация, классификация правовых позиций Конституционного Суда РФ, обобщение практики конституционного правосудия в замечательных трудах ведущих ученых<sup>15</sup>.

В-пятых, знать Конституцию – это значит знать, понимать и руководствоваться в своей профессиональной деятельности, повседневной жизни конституционными ценностями и идеалами. Поднимаемая проблема особенно актуальна в связи с необходимостью преодоления разрыва между конституционной теорией и конституционной практикой, поскольку реальность положений Основного Закона во многом зависит от отношения к ним граждан. Убежденность граждан, должностных лиц в целесообразности и результативности предписаний конституции – важнейшее условие их реализации. Отсутствие мотивационного компонента в механизме действия отдельных конституционных норм практически блокирует их реализацию,

поскольку такие нормы не воспринимаются как всеобщие и обязательные, не перерастают во внутренне осознанный правовой долг участников конституционных правоотношений<sup>16</sup>. Можно сказать, что задача заключается в формировании конституционного стиля мышления, который отличается рядом особенностей.

Право регулирует поступки, а не чувства, их вызывающие. Вместе с тем право – это такой инструмент регулирования общественных отношений, который действует через волю и сознание людей. Сущностная черта психологического механизма воздействия права на общественные отношения состоит в том, что правовое регулирование способствует формированию и регулированию мотивов поведения, предусмотренных в юридических нормах. Формирование конституционной мотивации поведения непосредственным образом связано с преимуществами, которые могут быть получены, если субъект конституционно-правовых отношений действует в рамках, очерченных Основным Законом. Истинно заинтересованными в обеспечении законности являются люди, в чьих интересах эти законы созданы. Конституция – не парадный закон, а закон «на каждый день».

Юридическое мышление – это мышление доказательственное. Каждое утверждение или отрицание юриста должно опираться на факты, закон, а не на эмоции<sup>17</sup>. Профессионал должен оперировать к собственному мнению только в том случае, если оно основано на фундаментальных знаниях как теоретического, так и практического материала, базируется на понимании объективных законов общественного развития, опирается на факты и доказательства

При этом нельзя согласиться с тем, что мнение науки может и должно стать необходимым дополнением к мнению большинства народа, которое отнюдь не всегда справедливо и истинно. На позицию большинства оказывают влияние не только интересы людей, но и уровень культуры, информированности, направление агитации. Научная позиция изначально обособлена от мнения большинства. Более того, под воздействием результатов научных исследований формируется общественное мнение. Общественные настроения есть результат социальной политики, которая не может служить критерием истинности относительно самой себя.

Безусловно, с позиций конституционализма недопустимо подменять демократию научной экспертизой. Однако не следует забывать, что развитость демократических институтов напрямую зависит от прогрессивности научных идей. Цивилизованность любого общества во многом определяется местом и ролью в нем науки. Поэтому его нормальное функционирование, как показывает опыт, невозможно без утверждения в практической деятельности людей научно обоснованных правовых начал управления социальными процессами. Построение в России правового государства обуславливает особую актуальность, теоретическую и практическую значимость конституционной проблематики в сфере государственного строительства и общественного развития.

Достоинство науки состоит в том, что она способна развиваться самостоятельно помимо партийных, государственных установок, определяя целостность конституционной материи в историческом масштабе. Это проявление т.н. академической свободы, когда ученые в процессе поиска ответов вынуждены выдвигать ряд теорий, которые противоречат существующим учениям. Академическая свобода – важный элемент демократии, отношение к которому, пожалуй, наиболее ярко было высказано в позиции Верховного Суда США в 1957 г. «... Облачение в смиренные рубашки ведущих ученых наших колледжей и университетов подвергло бы опасности будущее страны. Ни одна область знаний не исследована

настолько, чтобы нельзя было сделать новых открытий. Это особенно справедливо в отношении общественных наук, где лишь очень мало принципов (если не сказать, что их вообще нет) приняты как абсолютные истины»<sup>18</sup>.

В свете вышесказанного, несомненно, центром академической свободы, хранителем конституционных традиций, генератором конституционных новаций является Саратовская школа конституционного права, основанная в 60-х гг. прошлого столетия И.Е. Фарбером. Блестящий ученый, талантливый педагог, он сумел собрать вокруг себя плеяду единомышленников, посвятивших себя служению конституционной науке. Традиции Саратовской школы конституционного права бережно охраняются, развиваются, вплетаются в материю конституционной жизни Российского государства заведующим кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии, доктором юридических наук, профессором В.Т. Кабышевым. Весом вклад В.Т. Кабышева в создание фундаментальной теории Конституции и конституционализма. Именно В.Т. Кабышев в своих научных трудах поднял такие значимые проблемы, как психология власти, сформулировал элементы психологии властвования в российском обществе, разработал институционально-структурный анализ власти, отстаивал народовластие как наивысшую конституционную ценность, анализировал взаимоотношения личности и власти, проблемы реализации Конституции, обеспечения ее высокого правового потенциала, реальности и гарантированности всех норм Основного Закона, изучал конституционный процесс. Можно сказать, что труды В.Т. Кабышева – это своеобразная энциклопедия российской Конституции, в которой можно найти правдивые, аргументированные ответы на многие животрепещущие, острые вопросы государственного и общественного бытия. Высокий гуманистический пафос научных трудов и преподавательской деятельности профессора В.Т. Кабышева позволяет утверждать, что он проделал огромную работу по формированию конституционного стиля мышления у многочисленных его учеников – студентов, аспирантов, докторантов. В.Т. Кабышев существенно повлиял на формирование конституционного мировоззрения в масштабах всего Российского государства, ибо идеи, воспринятые и принятые его учениками, распространяются на ниве практической юридической деятельности.

Доктринальные наработки В.Т. Кабышева, его учеников и единомышленников востребованы практикой конституционного строительства. Проекты законов, подготовленные под руководством и при непосредственном участии профессора В.Т. Кабышева получили высокую оценку и заняли достойное место в сокровищнице российского конституционализма<sup>19</sup>.

На качественно новый уровень поднято преподавание конституционно-правовых дисциплин на кафедре конституционного и международного права. Откликаясь на запросы практики, сотрудники кафедры преподают не только классические курсы, но и в рамках специальных курсов обращаются к животрепещущим проблемам современности.

Творческая атмосфера позволяет ученым кафедры ставить и решать поистине грандиозные задачи в деле формирования фундаментальных научных знаний и их распространения среди профессиональных юристов и населения. Саратовская школа конституционного права стала своеобразным центром конституционного права, выполняющим высокую просветительскую миссию.

<sup>18</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. М., 2013. С. 9.

<sup>2</sup> См. ст. 1 ч. 3 Уголовного кодекса РФ; ст. 1 ч. 1 Уголовно-процессуального кодекса РФ; ст. 3 ч. 1 Арбитражного процессуального кодекса РФ; ст. 1 ч. 1, ст. 8 Гражданского процессуального кодекса РФ; ст. 1.1 ч. 1 Кодекса РФ об административных правонарушениях; ст. 2 ч. 1, ст. 5 ч. 1 Трудового кодекса РФ; ст. 3 ч. 1 Федерального закона «О счетной палате Российской Федерации»; ст. 3 ч. 1 Федерального закона «О полиции» и др.

<sup>3</sup> См. ст. 40.4 ч. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; Российская газета. 2014. 5 февр.

<sup>4</sup> См. ст. 19 ч. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011, № 1, ст. 15; Российская газета. 2014. 5 февр.

<sup>5</sup> См. ст. 2, ст. 4 ч. 1, ст. 1 ч. 1-3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2012. № 53, ст. 7572.

<sup>6</sup> См.: Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Управления делами Президента РФ: утверждены Приказом Управления делами Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 299; Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Министерства финансов РФ: утверждены Приказом Министерства финансов РФ от 25 июня 2012 г. № 88н; Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: утверждены Приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 8 августа 2012 г. № 813; Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и территориальных органов Федеральной налоговой службы: утверждены Приказом Федеральной налоговой службы от 16 июля 2012 г. № ММВ-7-4/500; Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы по финансовым рынкам: утверждены Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 22 мая 2012 г. № 12-31 пз-н; Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Министерства здравоохранения РФ: утверждены Приказом Министерства здравоохранения РФ от 10 сентября 2012 г. № 156 н и др.

<sup>7</sup> Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить её единообразное понимание, создаёт возможность злоупотребления исполнительной властью своими полномочиями, порождает противоречивую правоприменительную практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к произволу и, следовательно, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона; самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущее её произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ» (Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания РФ и Постановления Правительства РФ от 17 июля 2001 г. № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга»). URL: ksrf.ru (дата обращения: 09.09.2013).

<sup>8</sup> См.: Должиков А.В. Принцип правовой определенности (охраны доверия) в практике Европейского суда по правам человека как условие преодоления коррупции и правового нигилизма // Правовой нигилизм, коррупция и легализация (отмывание) преступных доходов: грани соотношения, способы преодоления: материалы Международной научно-практической семинара /отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2009. С. 26–36; Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. С. 523–519; Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М., 2002. С. 86–101.

<sup>9</sup> См.: Зорькин В.Д. Стенограмма лекции, посвящённой 20-летию Конституции РФ, истории российского конституционализма и государственного строительства «Конституция и общественное доверие». 22 апреля 2013 г. // Официальный сайт Государственной Думы.

<sup>10</sup> См.: Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 42–44.

<sup>11</sup> См.: Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма: очерк-эссе. М., 1996. С. 4.

<sup>12</sup> См.: Кабышев В.Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 4. С. 63–64; Он же. Российский конституционализм в условиях глобализации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 1. С. 26.

<sup>13</sup> См. ч. 2 ст. 36 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7572.

<sup>14</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № 25-П по делу о проверке конституционности положения части 1 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Акционерная компания трубопроводного транспорта нефтепродуктов «Транснефтепродукт» // Российская газета. 2012. 28 нояб.

<sup>15</sup> См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев: в 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. М., 2000; Т. 2: Защита прав и свобод граждан. М., 2000; Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков; вступ. ст. О.Г. Румянцева, Б.А. Страшуна; Фонд конституционных реформ. М., 2008; Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М., 2005.

<sup>16</sup> См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 246.

<sup>17</sup> См.: *Фарбер И.Е.* Конституционные основы модели юриста // Проблемы конституционного права: межвузовский научный сборник. Вып. 3. Саратов, 1979. С. 8.

<sup>18</sup> См.: *Джинджер Энн Ф.* Верховный суд и права человека в США / пер. с англ. М., 1981. С. 163–164.

<sup>19</sup> См.: Проект Конституции РФ; проекты законов «О Конституционном Суде РСФСР», «О политических партиях в РСФСР», «О всенародных обсуждениях в Российской Федерации», «О Парламентском Уполномоченном в Российской Федерации».

**Д.С. Велиева**

## НАРОД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

Статья посвящена проблеме участия народа как субъекта конституционно-правовых отношений на выборах и референдуме в современных условиях.

**Ключевые слова:** конституционная правосубъектность народа, народовластие, институты прямой демократии, выборы, референдум.

**D.S. Veliyeva**

## THE PEOPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE SUBJECT OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF STATE MANAGEMENT: MYTH OR REALITY?

The article is devoted to the problem of participation of the people as a subject of constitutional-legal relations on elections and referendum in modern conditions.

**Keywords:** constitutional legal personality of the people, democracy, the institutions of direct democracy, elections, referendum.

*«Демократический идеал включает свободу,  
ибо демократия — ничто без изначального  
внутреннего побуждения, без внутреннего  
выбора идеала и без свободного  
внутреннего следования ему».*

**Дж. Дьюи**

В науке конституционного права положение о правосубъектности народа следует признать вполне устоявшимся и традиционным. Большинство исследователей склонны положительно решать вопрос о конституционной правосубъектности народа, выделяя его как особый субъект права<sup>1</sup>.

© Велиева Джамиля Сейфадиновна, 2014

Доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и международного права (Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина); e-mail: ya.wds05@yandex.ru

Однако, по мнению ряда авторов, народ, нации, социальные группы выступают как субъекты не права, а политики, являясь источником и носителем политической власти<sup>2</sup>. Другие же ученые признавали народ субъектом преюдициальных правоотношений<sup>3</sup>. Такая позиция обосновывалась тем, что главные социальные общности людей (такие как народ, нация, человечество в целом) выступают в качестве решающих институтов политической жизни, выражающих ее глубинные связи. При этом они не обладают и не могут обладать свойствами внешне обособленного, институционального, формально персонифицированного порядка, которые позволили бы им быть субъектами правовых отношений. Социальные общности выступают в сфере правовых отношений не непосредственно, а опосредствованно – через персонифицированные социальные образования (государство, избирательный округ и др.) и разнообразные организации, в т.ч. партии, профессиональные союзы, кооперативы и т.д.<sup>4</sup>

Народ может и выступает носителем коллективных прав (например, право на мир, на благоприятную окружающую среду) и в этом случае речь идет не столько о правоупотреблении, сколько о правообладании.

Как справедливо отмечает В.И. Крусс, по объему (содержанию) «правоупотребление» не всегда равнозначно «правообладанию»<sup>5</sup>. Суть конституционного правоупотребления он видит в пользовании «...каждым человеком основными правами и свободами для целей обретения и усвоения тех конституционных благ, которые он сам полагает для себя необходимыми»<sup>6</sup>.

Сказанное применимо и к народу как субъекту конституционного правоупотребления: народ как субъект права может не только инициировать реализацию конституционных возможностей (к примеру референдум), но и предпринимать активные меры по восстановлению нарушенного права. В данном случае предпринятые меры могут быть коллективными: публичные действия (митинги, демонстрации...), референдум, коллективные обращения и т.д.

Коллективные субъекты конституционных прав можно подразделить на формализованные в юридическом смысле, т.е. выступающие в виде одной из организационно-правовых форм, предусмотренных действующим законодательством, и неформализованные. К первым можно отнести различного рода общественные организации и объединения, которые приобретают свою правосубъектность путем государственной регистрации либо совершения иных юридически значимых действий. Неформализованные коллективные субъекты права представляют собой естественно сложившиеся общности людей, не обладающие официально закрепленным статусом. К таковым следует отнести народы, нации, меньшинства и т.п. Как правило, данные коллективные субъекты осуществляют свои полномочия, вытекающие из предоставленных им прав посредством образования формализованного субъекта, который представляет их интересы. Однако в качестве правообладателя выступают непосредственно указанные выше неформализованные субъекты.

Согласно Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. С позиции отношений «правообладания» именно он выступает в качестве действительного и единственного субъекта государственной власти. Но так ли это в аспекте «правоупотребления»? Власть реализуется посредством ряда политико-правовых институтов, которые выступают в роли посредников, медиаторов, в идеале обеспечивающих «передачу» власти от народа. Однако опыт (в первую

очередь нашей политической ситуации) показывает, что такие структуры редко довольствуются отведенной им ролью «управляющего» или государственного менеджера. Как отмечает Е. Холмогоров, «наряду с приватизацией собственности в реформаторской России произошла и масштабная приватизация власти. Публичная власть превратилась из инструмента государственного управления и орудия общественного авторитета в ресурс, эксплуатация которого носит частный характер»<sup>7</sup>.

В этой связи следует согласиться с мнением В.Т. Кабышева, отмечающего огромное значение законодательной формулы – «народ осуществляет свою власть непосредственно» (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). «Конституция РФ не случайно называет два института высшего непосредственного выражения власти народа: референдум и свободные выборы. Именно путем институтов прямой демократии представительная форма получает юридические полномочия от народа на осуществление государственной власти, т.е. конституируется»<sup>8</sup>.

Отметим и еще один важный, с нашей точки зрения, аспект институтов непосредственной демократии: именно эти институты обеспечивают элемент не только «правообладания», но и «правопользования» народа Российской Федерации как особого субъекта. Впрочем, в научной литературе можно встретить и возражения против такой точки зрения. Например, Е.В. Колесников обосновывает это тем, что ч. 2 ст. 3 Конституции РФ называет формы участия народов в осуществлении власти (референдум и выборы), а в них участвует только избирательный корпус, то соответственно «данную социальную общность юридизировать не следует»<sup>9</sup>.

Действительно, можем ли мы утверждать, что в избирательных правоотношениях участвует непосредственно народ Российской Федерации, с учетом того, что активное избирательное право предоставлено гражданину, т.е. фактически имеет индивидуальный характер? На избирательный участок приходит не народ, а конкретные граждане, не народ заполняет бюллетени и опускает их в урны. К чему тогда обязывает конституционная формула, что именно «народ осуществляет свою власть непосредственно»? Почему выборы и референдум являются высшим выражением власти народа, а не воли граждан определенного государства?

Как отметил Конституционный Суд в своем постановлении от 22 апреля 2013 г. № 8-П, вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя, гражданин Российской Федерации реализует не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия, он участвует в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

Очевидно, действительные цели данных конституционных норм состоят в выявлении и закреплении воли народа как предельно обобщенного субъекта конституционно-правовых отношений. Иными словами, далеко не всякая совокупность граждан государства может претендовать на выражение воли народа. Прежде всего здесь важна определенная «критическая масса»: если свою по-



литическую волю выразила немногочисленная группа граждан, мнение народа не прозвучало. Именно поэтому избирательное законодательство практически всех развитых стран содержит порог явки избирателей, только при достижении которого выборы могут быть признаны состоявшимися.

В России был исключен порог явки на выборах, т.е. они считаются состоявшимися при любой явке. Анализируя данное нововведение, С.А. Авакьян отмечает, что, с одной стороны, «появилось общественное мнение, высказанное многими политиками и учеными: такое регулирование есть профанация народного представительства, поскольку при мизерной численности пришедших голосовать мнение населения не отражается»<sup>10</sup>. С другой стороны, по мнению сторонников отмены порога явки, никто не мешает избирателям приходить на выборы, это их личное дело.

В этой дискуссии, блестяще очерченной С.А. Авакьяном, на наш взгляд, четко прослеживается различие в подходах к народу как субъекту избирательных отношений. Сторонники индивидуалистической концепции исходят из того, что необходимо обеспечить только лишь равные и честные возможности каждому принять участие в управлении государством. Другая точка зрения, близкая автору данной статьи, основана на том, что согласно и букве, и духу Конституции выборы представляют собой волеизъявление народа и не могут редуцироваться к мнению отдельных групп граждан. Соответственно, только народ может выступать в качестве субъекта избирательных правоотношений и если народ на выборы не пришел, то они не могут считаться состоявшимися.

Следует отметить и другую проблему – фактически в России на сегодняшний день народовластие осуществляется в «усеченной» форме. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>11</sup> настолько усложнил порядок его проведения, что на сегодняшний день сама возможность референдума представляется весьма эфемерной. В преамбуле этого Закона закреплено, что «государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме».

Напомним, что гарантии в юридической науке определяются как способы и средства, обеспечивающие претворение в жизнь прав и свобод личности, а также охрану и защиту в случае их нарушения. Иными словами гарантии (в нашем случае — конституционно-правовые) обеспечивают фактическую реализацию конституционных прав и свобод.

Применительно к институту «референдума» созданы условия, создающие преграды для его реализации. Возникает вопрос: может ли парламент как представительный орган, выражающий интересы всего российского народа, принимать законы не в интересах народа? Ведь, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства<sup>12</sup>.

Определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель должен строго следовать конституционным основам института референдума как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти и не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить

несоразмерные его ограничения. Однако при этом Суд подчеркнул, что федеральный законодатель при решении вопросов законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти обладает достаточной свободой усмотрения. Должна ли свобода усмотрения ограничивать применение института прямой демократии на федеральном уровне? Сам Конституционный Суд РФ отмечает, что «свобода усмотрения» ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

Однако такая «свобода усмотрения», ограничивающая право российского народа на участие в управлении делами государства, должна иметь конституционные пределы. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что ограничения прав и свобод допустимы только в целях защиты конституционных ценностей на основе принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости, и не должны искажать основное содержание конституционных прав и свобод и посягать на само их существо. Более того, в другом постановлении Конституционный Суд РФ отметил обязанность федерального законодателя соблюдать вышеуказанные конституционные требования при осуществлении правового регулирования в сфере народовластия, правда, указав «с учетом конкретно-исторических и политических факторов, свойственных Российскому государству».

Подводя определенный итог, следует заметить, что проблема заключается не в том, что невозможно содержательно формализовать или «юридизировать» народ как особый субъект конституционно-правовых отношений. Изменения, которые на сегодняшний день вносятся в избирательное законодательство, выдают уверенность власти в «недееспособности» народа, необходимости выступать в качестве его «законного представителя».

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 149; *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 317–329; *Бурцев А.А.* Система субъектов конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17; *Матейкович М.С., Воронин В.В.* Народ, гражданское общество, общественность как субъекты конституционно-правовых отношений // *Право и политика.* 2007. № 10. С. 85–92; *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М., 2008.

<sup>2</sup> См.: *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 38–39.

<sup>3</sup> См.: *Губенко Р.Г.* Советский народ – субъект конституционных правоотношений // *Советское государство и право.* 1980. № 10. С. 114–115.

<sup>4</sup> См.: *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967. С. 60; *Кабышев В.Т., Миронов О.О.* Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // *Правоведение.* 1969. № 4. С. 40–41.

<sup>5</sup> *Крусс В.И.* Теория конституционного правоупотребления. М., 2007. С. 63.

<sup>6</sup> Там же. С. 21.

<sup>7</sup> *Холмогоров Е.* Послание Президента Российской Федерации. URL:<http://www.apn.ru> (дата обращения: 15.01.2014).

<sup>8</sup> *Кабышев В.Т.* Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // *Журнал российского права.* 2008. С. 47.

<sup>9</sup> Конституционное право России: учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2005. С. 21.

<sup>10</sup> *Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 1. С. 12–21.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2710.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // *Вестник Конституционного Суда РФ.* 1995. № 2-3.

**М.Т. Габдуалиев**

## **К ВОПРОСУ О КАТЕГОРИИ «ПСИХОЛОГИЯ» В НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

В статье на основании анализа трудов профессора В.Т. Кабышева исследуются вопрос целесообразности выделения отдельного научного направления в рамках конституционного права – «конституционная психология».

**Ключевые слова:** психология власти, конституционное право, конституционализм, конституционная психология.

**М.Т. Gabdualiyev**

## **TO A QUESTION OF THE CATEGORY “PSYCHOLOGY” IN SCIENCE OF A CONSTITUTIONAL LAW**

The article on the basis of the analysis of works of professor V.T. Kabyshev are investigated a question of expediency of allocation of the separate scientific direction within a constitutional law – “the constitutional psychology”.

**Keywords:** power psychology, constitutional law, constitutionalism, constitutional psychology.

Развитие науки конституционного права подтвердил особую важность введенной в научный оборот профессором В.Т. Кабышевым категории «психология власти», которая синтезирует совокупность социально-психологических факторов в процессе осуществления власти народа<sup>1</sup>. Научные разработки ученого позволяют нам обосновать целесообразность выделения отдельного научного направления в рамках конституционного права — «конституционная психология».

Появление конституционной психологии объективно диктуется следующими причинами.

*Во-первых*, такие конституционно-правовые институты, как «народ»<sup>2</sup>, «власть», «государство», «политические партии» и другие, выходят далеко за рамки права, что требует междисциплинарного подхода при изучении общих объектов исследования. Эти явления связаны с самой природой человека как существа, обреченного жить в коллективе, обществе и взаимодействовать с другими людьми.

Социально-психологическое состояние людей, их жизненный опыт, отношение должностных лиц к правам граждан, уважение к Конституции и ряд других психологических факторов являются важными посылами при реализации конституционных прав, свобод и конституционно-правового развития государства. Поэтому справедливо мнение, что «Конституция закрепляет только нормативную основу механизма охраны, эффективность которого зависит от многих факторов, выходящих за пределы конституционных норм»<sup>3</sup>.

Как известно, отношения индивида и государства в странах бывшего Советского Союза всегда носили особый характер. Эту особенность точно выразил известный писатель Э. Радзинский в интервью В. Познеру: «Власть в России привыкла не обращать внимание на человека... Царизм продолжает жить в азиатской неподвижности»<sup>4</sup>.

© Габдуалиев Мереке Тлекович, 2014

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления (Институт законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан); e-mail: mereke\_gabi@mail.ru

В.Т. Кабышев отмечает, что «человек практически всегда в истории России был винтиком государственной машины»<sup>5</sup>. Россия столь долго жила в условиях абсолютной власти, что в политическом сознании народа доминирующее значение стало иметь не то обстоятельство, *как* управляется страна, а то, *кем* она управляется. У нас уже давно вошло в привычку во всем винить или, напротив, за все благодарить ту персону, которая в тот или иной момент олицетворяет власть<sup>6</sup>.

Исследование проблемных вопросов науки конституционного права не позволяет не обращать внимание на социально-психологическое состояние взаимоотношений гражданина и государства. Так, достаточно актуальными представляются результаты исследований Е.Б. Шестопаля<sup>7</sup>. Респонденты на открытый вопрос: «Что более всего меня возмущает?» ответили следующим образом: коррупция (19%); дистанция между народом и властью бюрократии (14 %); низкий уровень жизни населения (14 %); уровень компетентности политиков (11%); системное беззаконие (10 %), популизм, лицемерие власти (9 %); фальсификация выборов (9 %); социальное расслоение (8 %); объем привилегий; произвол властей (6 %); создание видимости благополучия (4 %); нелегитимная власть теневых структур (3 %).

О нарастающей криминализации российского общества предупреждает председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин: «Государство, не способное защитить своих граждан от массового насилия со стороны бандитов и коррупционеров, этой неспособностью обрекает себя на деградацию... Проблема конституционной защиты личности, ее жизни и безопасности, а также ее собственности от бандитизма и коррупции носит неотменный и фундаментальный характер»<sup>8</sup>.

Бывший глава МВД России Р. Нургалиев, выступая на итоговом совещании в Главном управлении собственной безопасности (ГУСБ), подвел итоги внутриведомственной борьбы с коррупцией. В 2011 г. в системе МВД выявлено свыше 5 тыс. сотрудников, совершивших преступления. Из них каждый шестой занимал руководящую должность. Подразделения ГУСБ выявили 70 % коррупционных составов преступлений, в т.ч. 83 % фактов взяточничества<sup>9</sup>.

В Казахстане стало ЧП республиканского масштаба, когда в 2011 г. 6 судей Верховного Суда (!) были сняты с должности в связи с подозрением в коррупции, злоупотреблении должностными полномочиями, лоббировании интересов<sup>10</sup>. Показательным моментом сущности казахстанского правосудия послужило то обстоятельство, что осужденные судьи Верховного Суда выразили недоверие объективности судей Акмолинского областного суда, поскольку пост акима этой области занимает экс-глава финансовой полиции Республики Казахстан<sup>11</sup>. Как известно, де-юре глава области никак не может предопределить решение суда. Де-факто экс-судьи Верховного Суда Республики Казахстан допускают возможность вмешательства в процесс осуществления правосудия исполнительной ветви власти.

По данным американской некоммерческой организации Global Financial Integrity, занимающейся отслеживанием нелегальных финансовых потоков по всему миру, за период с 2000 по 2008 г. из Казахстана было вывезено 126 млрд долл.<sup>12</sup>. Известный казахстанский экономист К.Б. Берентаев пришел к выводу, что нелегально вывезенный капитал из Казахстана за последние 10 лет составляет около 300 млрд долл.<sup>13</sup>

За 5 лет в оффшорные зоны из России поступило более 135 млрд долл., причем, как говорится в совместном исследовании «Emst&Young» Российского фонда прямых инвестиций и Центра национального интеллектуального резерва МГУ, за последние 3 года эти потоки идут по нарастающей. Аналитики подсчитали, что в

2009 г. в оффшоры ушло 24,4 млрд долл., в 2010 г. – уже 29,6 млрд, а в 2011 г. – 38,2 млрд долл.<sup>14</sup>

*Во-вторых*, на современном этапе развития правоведения синтез психологии и юриспруденции приводит к взаимному обогащению обеих наук в рамках юридической психологии<sup>15</sup>. Однако в основной своей части эти исследования ограничиваются анализом проблем правоохранительной, следственно-прокурорской, судебной и пенитенциарной деятельности.

Особенность и значимость конституционных институтов, безусловно, вызывает необходимость формирования отдельного направления конституционного права — конституционной психологии, в рамках которой исследовались бы конституционно-психологические особенности реализации и функционирования институтов конституционного права.

*В-третьих*, формирование и развитие конституционной психологии будет способствовать выявлению и решению ряда проблем конституционно-правового развития государства, проведению более глубокого анализа фактических конституционных отношений и конституционных правовых отношений, институтов конституционного права.

Если право, например, при реализации активного избирательного права — в человеке (в первую очередь) выделяет правовую сторону реализации субъективного права, то психология исследует человека в субъекте, реализующем свое избирательное право, либо выразившем протест против выборов. При анализе права нельзя ограничиваться лишь «юридическим методом», выработанным аналитическим правоведением<sup>16</sup>, поскольку синтез конституционно-правовых и психологических знаний позволяет вывести решение ряда конституционных проблем современного развития страны на качественно новый уровень.

О необходимости взятия на вооружение современного правоведения достижений всего комплекса гуманитарных наук неоднократно говорилось и в специальных исследованиях по теории права<sup>17</sup>. По мнению же Н.А. Богдановой, развитие системы науки конституционного права должно идти «в направлении усложнения ее структуры, что выражается не только в приращении новых компонентов, но и в более сложной организации имеющихся»<sup>18</sup>.

*В-четвертых*, позволим констатировать, что конституционная психология (вместе с конституционной идеологией) структурно входит в содержание конституционного мировоззрения (наряду с конституционной культурой) как одного из элементов конституционализма<sup>19</sup>. Вопросы правовой психологии получили освещение в работах по проблемам становления конституционализма. Так, Л.В. Сониная, рассматривая идеологическое, психологическое, поведенческое основания конституционализма, полагает, что проблема ускорения конституционализма в обществе выступает прежде всего как проблема прочного включения конституционных идеологов в общественное сознание, общественную психологию, иерархию общественных ценностей<sup>20</sup>.

Власть будет стабильной в том случае, если она имеет прочные социально-психологические основы<sup>21</sup>. Еще в начале прошлого века Б.А. Кистяковский в своих трудах отмечал, что «одухотворяющая идея, или нравственное оправдание государственной власти, становится постепенно основным и наиболее важным признаком этой власти»<sup>22</sup>.

Иными словами, эффективность законодательства, правоприменительной практики, реализация конституционных прав (и в первую очередь политических прав) во многом зависит от психологического настроения общества по отношению к власти. По мнению французского ученого Ж.-П. Жакке, «власть, чтобы себя

сохранять, должна покоиться на согласии управляемых; если такого согласия не имеется, то власть, основанная исключительно на силе, не может надеяться на длительный срок существования»<sup>23</sup>.

Таким образом, не оставляет сомнения тот факт, что психологическая составляющая при исследовании институтов конституционного права (и в целом — конституционного развития страны) имеет под собой прочные основания, способна обогатить теорию конституционализма, а также обеспечить всестороннее и глубокое изучение предмета конституционного права.

Итак, конституционную психологию можно рассматривать с различных сторон:

1) как научное направление со своим специфическим инструментарием и методами познания в рамках науки конституционного права, объектом исследования которого являются конституционно-психологические особенности реализации и функционирования институтов конституционного права (институт народовластия, институт субъективных конституционных прав, институт парламентаризма, институт многопартийности и др.);

2) как социально-правовое явление, характеризующее конституционно-психологическое состояние общества на конкретном этапе конституционно-правового развития государства.

Следует отметить, что последняя составляющая конституционную психологию позволяет установить влияние социально-психологического состояния общества на происходящие конституционные процессы в стране, установить причины и закономерности данного процесса, определить детерминирующие начала действий и решений органов власти и должностных лиц.

В одной из своих интернет-конференций Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин отметил, что Конституционный Суд должен знать политическую, экономическую, духовную и прочие реальности. Судьи так же, как и их современники, живут в определенной точке времени и должны понимать, в каком времени они существуют. Они не должны отдаляться от жизни. Иначе они будут правильно решать не проблемы нынешние, а проблемы, характерные для времен 12 таблиц<sup>24</sup>. В этом смысле не ошибемся, если скажем, что конституционно-психологическая реальность (наряду с политической, экономической, духовной) оказывают свое влияние на характер правовых позиций, принимаемых Конституционным Судом в России и Конституционным Советом в Казахстане, от которых зависит траектория конституционно-правового развития государства.

<sup>1</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 13.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4. С. 40–41.

<sup>3</sup> Кравец И.А. Российский конституционализм: Проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2004. С. 133.

<sup>4</sup> Интервью Э.С. Радзинского 2 февраля 2009 года В. Познеру.

<sup>5</sup> См.: Кабышев В.Т. Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // Личность и власть (конституционные вопросы): межвузовский сборник научных работ. Ростов н/Д; Саратов, 1995. С. 67.

<sup>6</sup> См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 4.

<sup>7</sup> См.: Шестопал Е.Б. Политическая повестка дня российской власти и ее восприятие гражданами // ПОЛИС. 2011. № 2. С. 17–18.

<sup>8</sup> Зорькин В.Д. Конституция против криминала // Российская газета. 2010. 10 дек. С. 1, 17.

<sup>9</sup> См.: Наумов И., Сергеев М. Чиновники путают личную шерсть с государственной // Независимая газета. 2012. 25 янв.

- <sup>10</sup> 6 судей Верховного суда Казахстана сняты с должностей по рекомендации Президента с одобрения депутатов сената // КазТАГ. 2011. 16 апр.
- <sup>11</sup> См.: Надежда на обжалование // Время. 2012. 30 окт.
- <sup>12</sup> См.: «Великое переселение у.е.» // Время. 2011. 22 янв.
- <sup>13</sup> См.: Берентаев К. В стране полностью собирается один налог – коррупционный // Время. 2011. 8 февр.
- <sup>14</sup> См.: Заофшоренные // Российская газета. 2012. 27 дек.
- <sup>15</sup> См., например: Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология: учебник для юридических вузов. М., 2000; Шиханцов Г.Г. Юридическая психология: учебник для вузов / отв. ред. В.А. Томсинов. М., 1998; Васильев В.Л. Юридическая психология. СПб., 2001; Еникеев М.И. Юридическая психология: учебник для вузов. М., 1999 и др.
- <sup>16</sup> Подробнее об этом см.: Честнов И.Л., Разуваев Н.В., Харитонов Л.А., Черноков А.Э. Социальная антропология права современного общества / под ред. И.Л.Честнова. СПб., 2006. С. 86–87.
- <sup>17</sup> См., например: Алексеев С.С. Линия права. М., 2006. С. 203.
- <sup>18</sup> Богданова Н.А. Система науки конституционного права: автореф. дис. ...-ра юрид. наук. М., 2001. С. 17.
- <sup>19</sup> См.: Кабышев В.Т. К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Ч. 1 // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2004. Вып. 5. С. 13.
- <sup>20</sup> См.: Сони́на Л.В. Конституционализм в Российской Федерации как политико-правовой режим: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 11–17.
- <sup>21</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 50.
- <sup>22</sup> Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 120.
- <sup>23</sup> Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учебное пособие / пер.с фр. М., 2002. С. 51.
- <sup>24</sup> См.: Интернет-конференция Председателя Конституционного Суда России В.Д. Зорькина «К 10-летию Конституции Российской Федерации» / Центр информационных технологий МГУ, 26 ноября 2003 г.

**В.В. Мамонов**

## КОНСТИТУЦИОННАЯ КУЛЬТУРА – ОСНОВА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье дается определение понятия «конституционная культура». Показано влияние на развитие конституционной культуры доверия между властью и обществом, необходимость повышения культуры федеративных отношений, учет во внутренней политике страны культуры мигрантов. Указывается на особую роль элиты в формировании конституционной культуры.

**Ключевые слова:** конституционная культура, государство, элита общества, гуманизм, миграционная политика, федеративные отношения, труд, объединение нации.

**V.V. Mamonov**

## CONSTITUTIONAL CULTURE IS THE BASIS OF THE RUSSIAN STATE

The article gives a definition of the concept of «constitutional culture». According to the author, only on the basis of the Constitution of the Russian Federation may unite the Russian society. Shows the impact on the development of constitutional culture of trust between the authorities and society, promotion of culture of the Federal relations, taking into consideration the internal policy of the country culture of migrants. Points to the special role of elites in the formation of constitutional culture.

**Key words:** constitutional culture, the state, the elite of society, humanism, migration policy, federal relations, labor, unification of the nation.

Культура является основой государственности народа. Именно она позволяет выделиться ему из множества людей, живущих на Земле и сохранить свою самобытность, уникальность. Страна может быть разорена врагом, люди могут жить на оккупированной территории, но пока они связаны общей культурой – это единый народ. В. Т. Кабышев справедливо отмечает: «Культуре в обществе

© Мамонов Вадим Васильевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права (Санкт-Петербургский государственный экономический университет); email: mamonov1975@yandex.ru

вообще (политической в особенности и конституционной в частности) принадлежит важная роль»<sup>1</sup>. Сердцевина культуры – духовность. Духовная культура народа – все, что идет от его души. Она помогает ему выстоять в трудностях, выдержать испытания. Без духовной культуры народ, подобно бездушному человеку, обречен на забвение.

Главный закон государства – конституция. Основой современного государства является конституционная культура. СССР был державой с мощнейшим потенциалом вооружений, однако прекратил свое существование. Ключевой причиной этого стало отсутствие адекватных конституционных решений важнейших вопросов в политической системе, грубейшее нарушение рядом должностных лиц норм действовавшей конституции. Нежелание законодательной и исполнительной властей идти на конституционный компромисс привели осенью 1993 г. к противостоянию, в результате которого пролилась кровь. Неспособность федеральных и региональных руководителей к конституционному диалогу стала одной из причин вооруженного конфликта на Северном Кавказе.

Российская государственность берет свое начало в 862 г. Точкой отсчета Российской Федерации можно считать 12 июня 1990 г. – день принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Значение понятий «государственность» и «государство» не одинаково, но для русского человека они неразрывны, поскольку совместно формировались на протяжении веков. С разрушением государства российская государственность становилась уязвленной. На протяжении многих лет Россия была больше, чем государство. Она являла собой миру целую цивилизацию.

Таким образом, от выбора модели конституционной культуры и ее жизнеспособности сейчас зависит сохранение России как государства и будущее российской государственности. Да и перспективы мировой геополитики связаны с успешностью решения данного вопроса.

Конституционная культура – это знание, уважение, соблюдение и защита Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ. Конституционная культура – это конституция в действии. Конституционная культура выявляет, какая ценностная система заложена в основу общественных отношений и деятельности государственных властей<sup>2</sup>. Формирование теории конституционной культуры в России находится в начале пути<sup>3</sup>.

Конституция РФ становится не только нормативным актом, изучаемым профессиональными юристами, но все в большей степени играет значимую роль в жизни граждан. Например, в период с 1995 г. по 1 апреля 2013 г. Конституционным Судом РФ было вынесено 355 постановлений и 14 571 определение<sup>4</sup>. Конституционный Суд РФ имеет особое значение в формировании новой конституционной культуры<sup>5</sup>. Правильно было бы более обстоятельно изучать Конституцию РФ в школах, ВУЗах, организовывать конкурсы на знание ее положений, проводить передачи в СМИ с приглашением ученых-конституционалистов.

В 2013 г. исполнилось 20 лет со дня принятия Конституции РФ. Такое событие делает востребованным осознание значения Конституции РФ в жизни каждого гражданина России, роли духовности для конституционного развития России. Президентом РФ подписано Распоряжение «О праздновании 20-летия принятия Конституции Российской Федерации»<sup>6</sup>. Это свидетельствует о понимании в обществе важности названного документа. Однако с 2005 г. День Конституции РФ утратил статус нерабочего праздничного дня. Но такой статус сохранен за Днем России и введен праздник День народного единства. А ведь Конституция РФ является до-



кументом, одобренным на всенародном голосовании, в котором приняли участие 58 187 755 граждан. За принятие Конституции РФ проголосовали 32 937 630 граждан, или 58,4% лиц, принявших участие в голосовании<sup>7</sup>. День России – праздник государства. День Конституции РФ – праздник общества и каждого человека.

Конституционный нигилизм десятилетиями оказывал воздействие на формирование мировоззрения наших соотечественников. Переломить негативные последствия этого быстро нельзя. Особо опасно отрицание конституционных предписаний, идущее от власти. По состоянию на 19 ноября 2012 г. Правительством РФ более 200 подзаконных актов, которые требуются по действующему законодательству, не были разработаны. Не выполнены 58 решений, принятых Конституционным Судом РФ<sup>8</sup>. Есть выражение «хочешь переделать мир – начни с себя». Изменения в общественной жизни России имели успех, если получали поддержку сверху. Власть обязана показать пример гражданам в освобождении от пагубных традиций. Правосознание должно стать необходимым условием успешности современного чиновника.

Каждый из нас является жителем конкретного региона. Человек не может считаться культурным, если он игнорирует знания об области или крае, являющихся для него малой родиной. Конституционная культура не является полноценной без знания и уважения к конституции, уставу региона. К сожалению, значение этих документов, как правило, не осмыслено. Часто они дублируют нормы федерального законодательства, не отражают специфику и уникальность местности. На сегодня лишь в 18 субъектах РФ учреждены конституционные и уставные суды, хотя их образование предусмотрено в конституциях и уставах регионов, например, в гл. 8 Устава Ленинградской области, в гл. 6 Устава Краснодарского края.

Направлениями повышения уровня конституционной культуры в России могли бы стать:

1. Осознание необходимости объединения нации. Россия – светское государство. Поэтому только на основе Конституции РФ может сплотиться общество. Никакая религия не в состоянии выполнить такой функции, поскольку есть представители иных конфессий, атеисты.

В дискуссиях о важности демократии, прав человека, социального государства из внимания выпадает, что главными в Конституции РФ являются слова преамбулы «мы, многонациональный народ Российской Федерации». Признаком сегодняшнего времени является высокая степень разделения населения по социальному статусу, имущественному положению, национальному происхождению, месту жительства, принадлежности к возрастной группе, отношению к религии. В список самых богатых граждан России в 2012 г., который составили эксперты журнала СЕО, вошел 131 миллиардер с суммарным капиталом почти 450 млрд долл.<sup>9</sup> В то же время, по данным Генерального прокурора РФ, по состоянию на 1 июня 2012 г., более 75 тыс. детей-сирот ожидали предоставления жилья<sup>10</sup>. Наибольшее беспокойство вызывает усиливающееся идейное противостояние в обществе.

Первостепенная ответственность за сплочение нации лежит на элите, для которой жизненно необходимо осознать, что она нужна только для своих соотечественников. У других народов есть свои «лучшие из лучших». Население приобщается к конституционализму с того момента, когда элита подчиняется правилам игры не столько де-факто, сколько де-юре, и не рассматривает конституционализм как самоцель<sup>11</sup>. К сожалению, сегодня складывается ощущение, что значительная часть отечественного истеблишмента не знает или не хочет

знать жизнь в своем Отечестве, не связывает будущее собственных потомков с Россией. И. Ильин писал: «Принадлежность к элите есть не привилегия, а несение трудной и ответственной обязанности. Высокое государственное положение подразумевает, прежде всего, ответственность и строгость к себе»<sup>12</sup>.

Из истории известно, что государственное управление в России, строилось, как правило, без понимания ценности прав и свобод человека. Главным аргументом власти нередко была опора на подавление инакомыслия, насилие, проявляемое к большим группам населения. Сегодня элементом конституционной культуры должен стать реальный диалог власти, а не его имитация, со всеми социальными силами, за исключением тех, кто выступает за насильственное изменение конституционного строя.

В Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2012 г., подготовленном Общественной палатой РФ, сказано, что главным недостатком в деятельности государства граждане называют недостаток разъяснения намерений и принимаемых мер<sup>13</sup>. В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. обращено внимание на то, что законы, принятые во второй половине отчетного периода, по большей части носили ограничительный характер прав и свобод человека<sup>14</sup>. Острейшую дискуссию, раскалывающую общество, вызвал Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». С критикой ряда его положений выступил Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека<sup>15</sup>.

Конституционная культура может формироваться только в условиях достижения определенного уровня доверия всех социальных групп в обществе. Недоверие порождает закрытость, агрессивность, противостояние и ведет в конечном счете к гибели социума или коллектива. А.Н. Кокотов пишет: «Когда не доверяют, то не только отступают или уходят, но и наступают, демонстрируя агрессивный стиль поведения. Крайними проявлениями такого поведения являются конфликтность, вражда, силовое подавление чужой воли»<sup>16</sup>. По мнению В.Т. Кабышева, «уровень доверия можно сформировать в том числе с помощью силы, рабской покорности»<sup>17</sup>. Вероятно, воздействие на человека с помощью таких методов способно породить только страх, который, подобно сжатой пружине, при ослаблении давления возвращает ситуацию в первоначальное состояние.

Уровень доверия в современной России отражается в риторике, используемой в обществе. Сейчас в обиход вошли слова «иностранный агент», «народный фронт», «народное ополчение», «родительское сопротивление».

2. Преамбула Конституции РФ гласит, что многонациональный народ России принял Конституцию РФ, веря в добро. Конституционная культура и гуманизм неотделимы друг от друга, как близнецы-братья. Общество, отучившееся страдать безнравственно. Мораль, ожесточающая души людей, недолговечна, поскольку черствость разрушает человека. В долгосрочной перспективе востребована только та конституционная культура, которая побуждает к милосердию.

Вызывает опасение высокая степень репрессивного уклона в законодательстве и правоприменительной практике. Вновь введена уголовная ответственность за клевету, усложнены условия деятельности некоммерческих организаций, усилено наказание на нарушение норм, регулирующих порядок организации и проведение публичных мероприятий. Из 782 274 вынесенных судами в 2011 г. приговоров, оправдательными были 7 410. В этом же году судами было удовлетво-

рено 89,4 % ходатайств о заключении под стражу и 98,1 % — о продлении срока содержания под стражей<sup>18</sup>. Почти забытым стал институт амнистии. Безусловно, добро должно быть с кулаками. Но из истории известно, что конкурентоспособно государство, стимулирующее граждан проявлять добродетель и само показывающее пример в этом. Эта закономерность проистекает из аксиомы — добро является крепчайшим цементом государства. Зло может объединить нацию на короткое время, но впоследствии неминуемо приведет ее к распаду.

3. Рассуждения о конституционной культуре превратятся всего лишь в красивые слова, если не будут подкреплены культурой труда. К сожалению, в Конституции РФ отсутствует определение места труда в системе ценностей. Статья 37 гласит: «Труд свободен». Между тем труд позволил выделиться человеку из животного мира. Труд – источник прогресса, праздность – преддверие деградации. Дело стимулирует к развитию, лень склоняет к пустомыслию.

На XIV Апрельской конференции, прошедшей в ВШЭ 3 апреля 2013 г., Заместитель Председателя Правительства РФ О. Голодец заявила: «В России из 86 млн граждан трудоспособного возраста только 48 млн работают в секторах, которые нам видны и понятны. Где и чем заняты все остальные, мы не понимаем»<sup>19</sup>. Очевидно, говорить о модернизации нелепо без осмысления новой государственной политики в сфере труда. Здесь следует учесть просчет, допущенный в государствах Западной Европы, где культура труда была подменена выплатой социальных пособий, что привело к росту иждивенчества.

Указом Президента РФ установлено звание Героя Труда Российской Федерации<sup>20</sup>. Следует поддержать внимание главы государства обозначенной проблеме. Вместе с тем престижность труда нельзя поднять, пользуясь методами прошлого. Конституционная культура обязана формировать у граждан убеждение, что общественное богатство создается производительным трудом, а личное благосостояние находится в прямой зависимости от трудолюбия. Труженик должен выступать не только героем нашего времени, но и человеком, способным через целеустремленность, усердие, талант добиться более высокого социального статуса.

4. Конституционную культуру следует формировать с учетом миграционных процессов и межнациональных отношений. Введение визового режима с государствами – республиками бывшего СССР не снимет всех накопившихся здесь проблем. Во-первых, востребованность трудовых ресурсов – объективная реальность. Во-вторых, формирование отечественной государственности стало возможным в т.ч. благодаря приезжим. Российская цивилизация насчитывает многовековую историю потому, что всегда вбирала в себя лучшие культурные традиции соседей и формировала ценности, становившиеся общим наследием. Продолжение мультикультурализма в Европе может обсуждаться, но у России нет иного выбора, как строить общую культуру с сопредельными государствами. Это предполагает не только знание мигрантами нашей культуры, но и обратный процесс.

Статьи 31 и 33 Конституции РФ признают только за гражданами права: мирно собираться; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования; обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Таким образом, значительная по численности группа населения лишена возможности законным способом публично высказывать мнение, привлекать общество к решению своих проблем. Законопослушное по своей сути поведение формально может

быть признано нарушением права. Вероятно, пришло время сделать конституционную культуру в отношении мигрантов более открытой и восприимчивой.

5. Конституционная культура России не состоится без культуры федеративных отношений. За последние годы интерес к этой теме в обществе угас. Практически исчезли профессиональные исследования по проблеме, отсутствует научная дискуссия. Решения центра здесь не всегда понятны. Так, к ведению регионов отнесено решение вопроса об избрании высшего должностного лица субъекта РФ путем всеобщих выборов или представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта РФ из кандидатов, предложенных Президентом РФ. Тем самым реализация конституционного права быть избранным зависит от места жительства гражданина, что ставит под сомнение конституционный принцип равенства прав человека независимо от территории регистрации. При этом федеральным законодательством устанавливается запрет на содержание в наименовании высшего должностного лица субъекта РФ слова «президент». Это требование проигнорировано, например, Республикой Татарстан, в Конституции которой сказано, что государственную власть в ней осуществляет Президент Республики Татарстан (ч. 2 ст. 9). Соотношение важности вопросов реализации конституционного права гражданина и наименования органа власти несоизмеримо. Центру не следует регулировать не имеющие принципиального значения вопросы развития регионов.

Часть 2 ст. 70 Конституции РФ провозглашает Москву столицей России. Согласно ст. 1 Закона РФ «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>21</sup>, столица – место нахождения федеральных органов государственной власти. Но местом постоянного пребывания Конституционного Суда РФ является Санкт-Петербург. Сюда же планируется перевод Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Налицо коллизия, которая, вероятно, может быть разрешена путем признания за двумя городами федерального значения статуса столиц. Органы государственной власти и жители Санкт-Петербурга имеют полное право добиваться такого статуса. Культурная столица России должна быть образцом и конституционной культуры страны.

Конституционная культура – это не только глобальные вопросы. Культура народа начинается с языка, который является зеркалом жизни. Часто можно слышать слова «спикер», «сенатор», «премьер», «импичмент», «инаугурация» и другие неконституционные выражения. Следует использовать ту лексику, которая содержится в российском праве.

Д.С. Лихачев писал: «Лучшая форма борьбы с агрессивностью бездуховности – спокойно противопоставлять ей духовность, культуру»<sup>22</sup>. Если каждый будет сейчас формировать личную конституционную культуру, то завтра возможностей для укрепления российской государственности станет больше.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Психология власти в системе конституционного строя России: конституционное измерение // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов. 2009. Вып. 10. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Арутюнян Г.Г. Конституционная культура XXI века и новые вызовы системного развития конституционной юстиции // Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии: сборник избранных публикаций и выступлений на международных форумах, посвященных данной проблематике. Киев, 2011. С. 179.

<sup>3</sup> См.: Андреева Г.Н. Значение теории конституционной культуры для России: приглашение к обсуждению // Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности: сборник научных трудов. М., 2011. С. 11.

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: www.ksrf.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>5</sup> См.: Кряжков В.А. Конституционная культура в зеркале правосудия Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3. С. 4.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 7, ст. 644.

<sup>7</sup> См.: Постановление ЦИК РФ «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: www.cikrf.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>8</sup> См.: Совещание Председателя Правительства РФ с министрами 19 ноября 2012 г. // Официальный сайт Правительства РФ. URL:www.government.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>9</sup> См.: Российская газета 2013. 18 февр.

<sup>10</sup> См.: Новоселье по праву // Российская газета. 2012. 25 июля.

<sup>11</sup> Жан дю Буа де Годюссон. Конституция без конституционной культуры – путь к упадку конституционализма (продолжение пятнадцатилетнего диалога о «переходных периодах» в Африке и Европе) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 1. С. 17.

<sup>12</sup> Ильин И. О воспитании элиты. Аксиомы авторитетной власти // Библиотека Генерального директора. Сер. «Вечная классика». Дайджест к тому IX (XLV). С. 9.

<sup>13</sup> См.: Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL:www.oprf.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>14</sup> См.: Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL:www.ombudsmanrf.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>15</sup> См.: Заключение Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL:www.president-sovet.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>16</sup> Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 38.

<sup>17</sup> Кабышев В.Т. Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России: конституционное измерение // Ученые записки юридического факультета. СПб., 2009. Вып. 16. С. 134.

<sup>18</sup> См.: Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL:www.cdep.ru (дата обращения 15.09.2013).

<sup>19</sup> См.: Официальный сайт Высшей школы экономики. URL:www.hse.ru (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>20</sup> См.: Указ Президента РФ «Об установлении звания Героя Труда Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1529.

<sup>21</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 683.

<sup>22</sup> См.: Лихачев Д.С. Избранное. Мысли о жизни, истории, культуре. М., 2006. С. 54.

**И.В. Мухачёв**

## КОНСТИТУЦИЯ — ЮРИДИЧЕСКИЙ АКТ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ГОМЕОСТАЗИС

В статье рассматриваются гарантированные конституцией наиболее важные демократические институты и ценности, в т. ч. основные права и свободы личности в плане обеспечения общественной стабильности, социального гомеостаза.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционно-правовые нормы, ценности, гомеостазис, основы конституционного строя, гарантии.

**I. V. Mukhachev**

## CONSTITUTION — A LEGAL ACT, WHICH PROVIDES SOCIAL HOMEOSTASIS

The article is devoted to the Constitution guarantees the most important democratic institutions and values, including the fundamental rights and freedoms of the individual, thus ensuring social stability, social homeostasis.

**Keywords:** Constitution, constitutional and legal norms, values, homeostasis, the foundations of the constitutional system, guarantees.

Гомеостазис в переводе с греческого означает «обеспечивающий внутреннее равновесие, стабильность». Данный термин широко используется как в сфере естественных наук, касающихся жизнедеятельности живых, организмов, так и наук, занимающихся изучением социальных процессов.

Рассматривая современное общество как внутренне структурированную, органическую целостность, «социальный организм»<sup>1</sup>, можно выделить в нем отдельные

© Мухачёв Игорь Владимирович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права (Северо-Кавказский федеральный университет)

элементы, определяющие основы его функционирования, без которых соответствующий тип общества существовать не может. Это наиболее фундаментальные общественные отношения, к числу которых относятся основы конституционного (общественного) строя, сущность и формы народовластия, основы правового положения личности, государственное устройство, организация и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления.

Поддержание в определенном диапазоне своих параметров, внутренних процессов присуще всем сложным саморегулирующимся системам (например, обеспечение постоянства температуры и давления крови животных и человека). В философской, социологической, биологической, экономической и другой литературе это свойство сложных саморегулирующихся систем получило название «гомеостаз», «гомеостазис»<sup>2</sup>. Перенесение его в сферу гуманитарных, тем более правовых, знаний носит, естественно, условный характер, но представляется возможным в силу ряда причин.

Во-первых, правовая наука в основном использует нормативистский метод исследования, основанный на принципах формальной логики. Суть его состоит в определении внутреннего соответствия отдельных частей нормативно-правового акта общему его содержанию, а также в соблюдении иерархии внутри правовой системы, подчинения нижестоящих актов вышестоящим, в конечном счете — Конституции страны. Что же касается понимания гомеостазиса применительно к правовой материи, то речь идет о соответствии нормативно-правового акта (преимущественно закона) потребностям жизни, общественного бытия, т. е. о внешнем соответствии правовой норме.

Во-вторых, при всей актуальности проблемы обеспечения внутренней стабильности российской правовой системы, тем не менее, вопрос эффективности действия отдельных ее составных частей все же имеет сегодня первостепенное значение и не может быть оттеснен с этого места задачей обеспечения ее внутренних потребностей.

В-третьих, российское общество сегодня, как никогда ранее, нуждается в стабильности и уверенности в завтрашнем дне. Без обеспечения этой уверенности не приходится говорить об эффекте от любых из проводимых ныне преобразований, в т. ч. и в правовой сфере. Право, призванное стать важнейшим инструментом социального регулирования в правовом демократическом государстве, не может не отвечать самым высоким требованиям надежности и стабильности. Конституция РФ более 15 раз использует термин «гарантируется».

Например, в ст. 12 Конституции РФ признается и гарантируется местное самоуправление в качестве неотъемлемой составной части основ конституционного строя страны. Используемый термин «гарантируется» означает, что провозглашенные конституционные положения не должны остаться только на бумаге, а в полной мере осуществиться, реализоваться в общественной действительности благодаря целенаправленной властной деятельности государственных органов. Иными словами, государство обязано создать необходимые политические, экономические, организационные социальные условия и предпосылки, при которых органы местного самоуправления смогут эффективно функционировать и решать возложенные на них задачи. Одновременно это также своеобразный правовой императив ограничения государственной власти, которая всегда стремится к усилению своего влияния на местном уровне, в сфере местного самоуправления.

Конституционно-правовые нормы по-разному влияют на само осуществление регулируемых общественных отношений. Возникновение одних общественных отношений нормы Конституции пытаются не допустить (например, действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя, пропаганду войны, насилия, национального, расового превосходства и т. п.). В охране

общества от «нежелательных», «вредных» социальных явлений состоит охранительная специально-юридическая функция Конституции. Для борьбы с ними применяются охранительные конституционно-правовые нормы, стремящиеся не допустить возникновения таких отношений. Цель, ради которой устанавливаются эти конституционные нормы в данном случае, направлена на несовершение участниками «социально вредных» общественных деяний.

Проявление регулятивных специально-юридических функций Конституции (статической и динамической) можно увидеть в конституционных нормах, регламентирующих порядок, формы, границы развития общественных отношений. Регулятивные нормы Конституции устанавливают определенную абстрактную модель поведения, в соответствии с которой должны реализовываться урегулированные общественные отношения, например, предусмотренная ст. 93 Конституции РФ процедура отрешения Президента РФ от должности.

Наряду с специально-юридическими функциями (охранительной и регулятивной) конституциям присуща гарантирующая, специально юридическая функция.

Конституции, как правило, появляются в период буржуазно-демократических революций. Юридические нормы основных законов государства ограничивали «всевластие» монарха и его окружения, гарантировали демократические принципы функционирования общества (разделение властей, народовластие, основные права и свободы человека и гражданина и т. д.).

Особенность конституционно-правового регулирования состояла, прежде всего, в том, что конституции не просто закрепляли в нормах права определенные общественные отношения, но и гарантировали, что эти отношения (устройство государственной власти, периодические выборы, права и свободы подданных) реально будут существовать в общественной действительности. Если раньше право устанавливало лишь юридическую возможность субъектов на совершение установленного в нормах права поведения (имеешь деньги – купи), то нормы конституций гарантировали своим субъектам фактическую возможность осуществления их действий (социальную исполнимость закрепленного в этих нормах поведения).

Гарантирующая специально-юридическая функция конституции заключается в том, что многие ее нормы обеспечивают фактическое существование закрепленных в них социальных явлений, создавая в общественной действительности дополнительные условия, благоприятствующие их возникновению и протеканию. Функциональное предназначение таких правовых норм заключается в достижении гарантированного существования в общественной действительности демократических институтов и ценностей, а также создании условий социальной исполнимости (реальности) осуществления личностью основных прав и свобод.

Эта функция имеет противоположное социальное назначение охранительной функции. Если последняя призвана не допустить существование в обществе «социально вредных» явлений, то гарантирующая, наоборот, призвана обеспечить присутствие соответствующему типу общества институты и ценности. Именно поэтому данная функция в большей степени присуща именно конституционному праву, хотя отдельные гарантирующие нормы, несомненно, имеются и в других отраслях права.

Например, в ст. 19 Конституции РФ говорится: «Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других

обстоятельств». Назначение этой конституционной нормы — гарантировать в Российской Федерации не только юридическое, но и фактическое (не только на бумаге, но и на деле) равноправие человека и гражданина.

Как и другие специально-юридические функции, гарантирующая функция предопределяет особенности соответствующих норм Конституции и складывающихся на их основе правоотношений. Гарантирующий характер предписаний норм Конституции обуславливает некоторые специфические особенности их структуры. Не все из них имеют классическую трехэлементную структуру: гипотеза — диспозиция — санкция. В отдельных гарантирующих конституционно-правовых нормах имеются гипотеза и диспозиция, а вместо санкции — другой структурный элемент, получивший название «курация»<sup>3</sup> (от лат. kura — забота). Курация представляет собой часть нормы конституционного права, закрепляющую гарантии реальности, социальной исполнимости положений, содержащихся в диспозиции этой нормы. Например, ст. 43 Конституции РФ закрепляется конституционно-правовая норма, имеющая следующую структуру: гипотеза — каждый (– если); диспозиция — имеет право на образование (– то); курация — гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (– поэтому социально выполнимо).

На основе гарантирующих норм конституции складываются гарантирующие конституционно-правовые отношения. Они возникают между государством и субъектами, которым не только на словах обещается, но и на деле обеспечивается фактическое существование (либо создаются условия социальной исполнимости) социальных явлений в общественной действительности (демократических принципов функционирования общества и государства, основных прав и свобод личности, организации и деятельности государственных и муниципальных органов и т. п.). Например, материальное содержание конституционно-правовых отношений складывается на основе ст. 30 Конституции РФ и гарантирует каждому свободу деятельности общественных объединений.

Обязанная сторона или иное лицо, действующее от его имени или по его поручению, выше, чем управомоченная сторона. Это связано с тем, что управомоченный субъект гарантирующих конституционно-правовых отношений осуществляет предусмотренное правовой нормой поведение не в направлении или в отношении обязанного участника в целом, а лишь в определенных общественных условиях, обеспечивающих социальную исполнимость данного поручения.

Кроме того, деятельность государства или иного обязанного лица — субъекта правового отношения — направлена не в отношении отдельного конкретного лица, наделенного конкретными правами и свободами в данном правоотношении, а на создание в жизни общества, в той или иной его части социальных условий, позволяющих каждому участнику конституционно-правовых отношений, в т. ч. и отдельному, конкретному лицу фактически осуществлять свое конституционное право или свободу.

Поэтому обязанность, обозначенная на схеме стрелкой, идущей от обязанной стороны, направлена не в сторону управомоченной стороны, а на конституционное право — стрелку, исходящую от управомоченного участника правоотношения.

На практике это означает: Конституция РФ 1993 г. предусмотрела наиболее широкий за всю историю развития отечественного конституционного права перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, практически полно-



стью соответствующий международно-правовому стандарту. А фактическое их осуществление гражданами—субъектами конституционно-правовых отношений находится на порядок ниже (во всяком случае, социально-экономических прав и свобод), нежели в предшествующие периоды развития нашего государства. Отсюда — постоянная угроза нестабильности, социального взрыва, разрушения того конституционного режима, который с таким трудом создавался в последние годы.

Доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации наглядно свидетельствуют о разном уровне гарантированности конституционных положений в отдельных частях Российской Федерации. Например, закрепленное в Конституции РФ право на образование в разной степени гарантируется и реализуется в с. Лесо-Кяфарь Карачаево-Черкесской Республики, где нет даже начальной школы, и в г. Москве. В связи с этим возникает необходимость создания новой комплексной науки, предметом которой будет являться изучение уровня гарантированности конституционно-правовых норм в общественной действительности, условий их исполнения в различных регионах России, а также проблем совершенствования механизма их реализации.

<sup>1</sup> См.: Федосеев Н.И. Некоторые методологические вопросы общественных наук // Вопросы философии. 1979. № 11. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Берталанфи Л. фон. Общая теория систем. М., 1968; *Он же*. Общая теория систем — обзор проблем и результатов // Системные исследования: ежегодник. М., 1969; Богданов А.А. Всеобщая организация науки. Т. 1–2. СПб., 1913–1917; Анохин П.К. Узловые вопросы теории функциональных систем. М., 1980.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Мухачев И. В. Обеспечение реальности конституционных прав и свобод советских граждан (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 54–56.

**Г.Н. Комкова**

## СТАБИЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ — ПРАВОВАЯ ОСНОВА СТАБИЛЬНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Статья посвящена исследованию такого свойства Конституции РФ 1993 г., как стабильность. Особое внимание уделено возможности пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ. Анализируются условия, при которых допустимо изменение конституционных норм.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, стабильность Конституции, пересмотр конституции.

**G.N. Komkova**

## STABILITY OF THE CONSTITUTION — BASIS OF STABILITY OF THE RUSSIAN STATE

The article is devoted to the study of the properties of the Constitution of 1993 as stability. Particular attention is paid to the possibility of revising the 1, 2 and 9 chapters of the Constitution. The conditions under which you can change the constitutional norms.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, the stability of the Constitution, the revision of the constitution.

Основополагающей предпосылкой стабильности конституционного строя, устойчивости системы государственной власти выступают стабильность, неизменность конституции данного государства. Постоянство в правилах, условиях

© Комкова Галина Николаевна, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета (Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского); e-mail: komkova\_galina@mail.ru

функционирования государства и общества – великое благо для народа, который может быть уверен в сегодняшнем и завтрашнем дне, с оптимизмом воспринимать настоящее и будущее. Поскольку именно конституция – это тот основной правовой регулятор общественных отношений государства, который должен чутко реагировать на все изменения, возникает проблема либо постоянного изменения конституционных норм, либо формулирования их таким образом, чтобы их содержание не нужно было менять при каких-либо колебаниях в общественных отношениях. Как верно указывает В.Т. Кабышев, «реальность (фактическая конституция) и нормативная модель (юридическая конституция) нередко вступают в противоречие, ибо жизнь всегда богаче любой конституционной формы. Стабильность конституционного строя не определяется буквальным соответствием фактической и юридической конституции. Фактическая, реальная конституция практически никогда не соответствует в полном объеме юридической конституции. Основа фактической конституции в незыблемости конституционного строя. На это должна быть направлена конституционно-правовая практика государства»<sup>1</sup>.

Говорить о стабильности конституции, не упомянув стабильность конституционного строя государства, невозможно. Ведь существование государства, его ценностей, принципов, институтов, закрепленных в конституции, без серьезных перемен и потрясений в течение длительного времени – это величайшее благо, которое оказывает свое благотворное влияние на жизнь общества и государства. Например, в Венесуэле в 1999 г. была принята 26-я по счету конституция, начиная с 1811 г. Причем, предыдущая Конституция 1961 г. закрепляла высшую степень вмешательства государства в экономическую и социальную сферы жизнедеятельности общества. Приход к власти в 1998 г. президента Уго Чавеса ознаменовал собой новую фазу развития Венесуэлы, которой потребовалось принятие новой Конституции, ориентированной на сильную президентскую власть.

Глава 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» практически не может быть изменена без пересмотра всей Конституции России. Такой супержесткий способ изменения данной главы не случаен, ведь именно она «задает тон» всем остальным главам Конституции, определяет основу и перспективы развития всех остальных положений Конституции и законодательства. К основам конституционного строя относятся закрепленные в ее статьях незыблемые ценности нашего государства: приоритет прав и свобод человека, государственный суверенитет, народовластие, федерализм, многообразие форм собственности и равная их защита, социальное государство, идеологическое многообразие, светскость Российского государства. Кардинальное изменение этих положений потребует пересмотра смысла существования самой Российской Федерации, ее народа.

Именно поэтому уже само существование этих ценностей, закрепление их содержания на высочайшем конституционном уровне служат гарантией стабильности конституционного строя России. Представляется, что в ближайшие десятилетия гл. 1 Конституции РФ не может и не должна быть подвергнута изменениям.

Однако нельзя отрицать, что последние десятилетия система ценностей российского общества изменилась. А.И. Ковлер говорит о том, что в Конституции РФ «отвергнута прежняя система ценностей, в которой государство находилось на вершине общественного мироздания», при этом наблюдается «универсализация правового статуса личности в соответствии с мировыми, европейскими стандартами»<sup>2</sup>. Такая универсализация имеет как положительную, так и отрицательную сторону. С одной стороны, хорошо, что наша страна, наши граждане приобрета-

ются к стандартам западной демократии, осознают себя частью европейской культуры, привыкают к уважительному отношению государства к своим гражданам. С другой стороны, Россия – самобытная страна со своими национальными и культурными традициями, богатой историей и собственным представлением об истинных ценностях. Исходя из этого следует весьма критично относиться к попыткам навязать нашей стране т.н. «европейские ценности». В ст. 2 Договора о Европейском союзе они сформулированы следующим образом: «Ценностями, на которых основан Союз, являются уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и уважения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для совокупности государств-членов, которая характеризуется плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством между женщинами и мужчинами»<sup>3</sup>. Однако на деле эти ценности оборачиваются чуждым для россиян размыванием института семьи (разрешением однополых браков, перекосами в ювенальной юстиции), открытой или скрытой пропагандой гомосексуализма, обострением межнациональных конфликтов. Здоровый консерватизм российского общества, опора на традиционные устои, сохранение самобытности – все это основа идеологической стабильности государства.

Глава 2 Конституции РФ 1993 г. «Права и свободы человека и гражданина» также не может быть изменена без пересмотра всего конституционного текста. Тем не менее, здесь может быть использован иной подход, ведь права человека – достаточно динамичная категория, поэтому с течением времени они могут меняться, совершенствоваться. Например, в связи с определенными настроениями в ряде стран Европы, в Конституцию Латвийской Республики в 2005 г. было внесено положение об обязательной разнополости супругов: «Государство защищает и поддерживает брак – союз между мужчиной и женщиной, семью, права родителей и детей» (ст. 110)<sup>4</sup>. Хотя закрепление принципов прав и свобод, самого перечня основных прав человека в России является по сути исчерпывающим, могут вноситься изменения, которые будут способствовать улучшению положения граждан в нашей стране. Так, например, в ст. 19 Конституции РФ перечислены основания, по которым государством гарантируется равенство прав граждан. Однако данный перечень несовершенен. Например, дискриминация прав граждан в зависимости от происхождения в настоящее время выглядит анахронизмом, хотя такое основание есть в тексте ч. 2 ст. 19, тогда как обеспечение равенства прав независимо от состояния здоровья там не зафиксировано, в то время как доступная среда для инвалидов сейчас является приоритетом социальной защиты граждан. Нуждаются в совершенствовании формулировки ряда статей, посвященных правам человека и гражданина, в частности, лишение права голосовать для лиц, осужденных к лишению свободы по приговору суда, зафиксированное в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, которое выступает в качестве разновидности дополнительного уголовного наказания, применяемого судом в силу прямого действия конституционных норм. Кроме того, название данной главы Конституции следует изменить, включив в него термин «обязанности», что будет способствовать привлечению к ним внимания. Ведь зачастую преувеличенный интерес к правам влечет за собой игнорирование обязанностей, неуважение других людей. Например, ч. 1 Конституции Итальянской Республики 1947 г. называется «Права и обязанности граждан», схожее название носит разд. 1 Конституции Королевства Испания. Конституция Японии содержит гл. III «Права и обязанности народа», а в Конституции Индии основным обязанностям посвящен специальный раздел<sup>5</sup>.

Таким образом, вполне возможно, исключение в будущем гл. 2 Конституции РФ, посвященной правам и свободам человека и гражданина, из перечня глав, которые могут быть изменены только при принятии новой конституции. Однако процедурно это будет возможно сделать только при рассмотрении проекта новой Конституции РФ.

Сказанное не касается других шести глав Конституции, ведь конституционные нормы, как и нормы других, менее значимых законов, должны регулировать реально существующие общественные отношения, в противном случае они могут превратиться в фикцию. Ведь общественные отношения, существующие в данном государстве, не могут оставаться неизменными, застывшими, они развиваются в связи с новыми запросами государства и его институтов и различных общественно-политических сил. Так называемая «живая» или фактическая конституция всегда многообразнее самых совершенных конституционно закреплённых формулировок.

В связи с изменениями, происходящими в жизни мирового сообщества и отдельного государства, необходимостью совершенствования различных государственных институтов, появлением новых прав и свобод граждан, может возникнуть необходимость появления новых или ликвидации прежних конституционных норм. Так, например, одним из условий вступления Украины в Европейский союз является принятие поправок в Конституцию Украины, касающихся усиления гарантий независимости судей<sup>6</sup>. В Грузии парламент в октябре 2013 г. единогласно проголосовал за изменения в Конституции страны, касающиеся усиления полномочий премьер-министра, которые вступают в силу после принесения присяги новым президентом Грузии. Одна из поправок гласит, что если иницилируемый правительством законопроект не поддерживает парламент, он либо принимает его без обсуждения в первом чтении, либо премьер-министр распускает парламент<sup>7</sup>.

Как отмечает А.Н. Медушевский, в мировой конституционной практике существуют две противоположные тенденции в изменении конституционных норм: гибкость и жесткость. «Первая тенденция ведет к конституционной нестабильности, а вторая блокирует необходимые социальные и политические изменения. В обоих случаях результатом становятся сокращение конституционной легитимности и конституционная нестабильность. В первом случае власть легко преодолевает конституционные ограничения, а во втором — стремится к поиску неправовых решений для выхода из противоречий»<sup>8</sup>.

Таким образом, сохраняя стабильность конституционного строя, нельзя, с одной стороны, игнорировать те изменения, которые происходят в государстве и обществе, чтобы не превратить конституцию в фикцию, а с другой стороны, нельзя в угоду сиюминутным политическим запросам перекраивать Основной закон государства, чтобы нарушить баланс сил, существующий в обществе. Важно суметь найти «золотую середину» между Конституцией США и Конституцией Германии. Ведь американская Конституция, принятая в 1787 г., претерпела за это время всего 27 изменений. Последняя поправка была ратифицирована в 1992 г. Она устанавливает, что закон, меняющий размер жалования сенаторов и представителей (конгрессменов), может вступить в силу только после следующих выборов в Палату представителей, которые происходят раз в 2 года, тогда как в Основной закон ФРГ, принятый в 1949 г., до сегодняшнего дня уже внесено более 50 поправок, из 146 статей подверглись изменениям более 100.

Кроме того, стабильность конституционных норм связана еще с тем, что «действующая норма, — как отмечает А.Н. Кокотов, — обретает сложную структуру, в которой писаное правило обрастает множеством поведенческих обыкновений, конвенций, конкретизирующих, а порой и значительно видоизменяющих писаное правило»<sup>9</sup>. Именно поэтому изменение Конституции страны будет связано не только с изменением текста самого Основного закона, пересмотром действующего законодательства, но и модификацией социального взаимодействия, возникающего при реализации данной нормы, сложившегося в течение многих лет. Ведь, как это уже неоднократно бывало и в российской, и в зарубежной практике, поправки в конституцию провоцировали волну изменений в общественных отношениях, активизировали массовые трансформации в законодательстве и судебной практике.

Конституцию можно и нужно менять только тогда, когда без данных изменений невозможно существование государства и его народа, во всех остальных случаях изменения должны носить точечный, строго дозированный характер. Прежде чем менять конституцию, необходимо взвесить последствия, появляющиеся в результате этих изменений: политические, финансовые, правовые и даже психологические. В ряде случаев может оказаться, что результат окажется настолько негативным, что поправки в Конституцию будут нецелесообразны.

«Любой закон, в том числе и Основной закон любой страны, конечно, всегда является в определенной степени результатом компромисса, достигнутого в обществе, но Основной закон отличается тем, что он претендует на то, чтобы быть самым стабильным из всех принимаемых законов», — сказал Президент РФ Путин на встрече с завкафедрами конституционно-правовых дисциплин российских вузов, которая проходила 7 ноября 2013 г., в преддверии празднования 20-летия Конституции РФ<sup>10</sup>. Это означает, что действующая Конституция РФ, является с одной стороны работающим документом, оказывающим существенное воздействие на все стороны жизни страны, а с другой — Основным Законом, закладывающим направления дальнейшего развития государства, общества, устанавливающим стабильность положения России как великой мировой державы.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Конституция 1993 года — символ эпохи постсоветской России // 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013. С. 19–20.

<sup>2</sup> Ковлер А.И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 151, 154.

<sup>3</sup> Договор о Европейском союзе. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2013).

<sup>4</sup> Конституция Латвийской Республики. URL: <http://cvk.lv/pub/public/29171/html> (дата обращения: 10.11.2013).

<sup>5</sup> См.: Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., испр. и доп. М., 2003.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: URL: [http://www.gazeta.ru/politics/2013/09/05\\_a\\_5639813.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/09/05_a_5639813.shtml) (дата обращения: 10.11.2013).

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/231105/> (дата обращения: 10.11.2013).

<sup>8</sup> Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М., 2002. С. 221.

<sup>9</sup> Кокотов А.Н. Некоторые направления современных конституционно-правовых исследований // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 4.

<sup>10</sup> Путин рассчитывает на стабильность Конституции. URL: [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20131107/269566323.html/](http://rapsinews.ru/legislation_news/20131107/269566323.html/) (дата обращения: 10.11.2013).

**М.А. Липчанская**

## ДИАЛЕКТИЧЕСКОЕ ЕДИНСТВО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

В статье анализируется преобразование форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства через призму диалектического единства представительной и прямой демократии. Представлены суждения автора относительно тенденций развития форм демократии в современных условиях.

**Ключевые слова:** демократия, народное представительство, институты прямой демократии, участие граждан в управлении делами государства.

**M.A. Lipchanskaya**

## DIALECTICAL UNITY OF REPRESENTATIVE AND DIRECT DEMOCRACY IN CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

The article examines the transformation of the forms of participation of citizens of the Russian Federation in the management of state affairs through the prism of the dialectical unity of representative and direct democracy. Presented's judgment regarding trends in the forms of democracy in the modern world.

**Keywords:** democracy, representation of the people, the institutions of direct democracy, state administration, citizen's participation in state administration.

В год 20-летия Конституции РФ, провозгласившей единственным источником власти многонациональный народ России, и в канун 75-летнего юбилея известного ученого-конституционалиста, одного из авторов проекта Конституции нашей страны В.Т. Кабышева, статью, посвященную проблемам реализации демократии в России, хотелось бы начать с цитаты, разумеется, уважаемого Владимира Терентьевича: «Проблема власти народа – это широкая многогранная, многоаспектная проблема, находящаяся на стыке различных наук....<...> Функционирование власти народа – это динамичный процесс»<sup>1</sup>. Благодаря именно этому свойству можно говорить о различных вариантах сочетания прямой и представительной демократии в конституционном развитии России.

Не анализируя многочисленные, нередко противоречащие друг другу концепции демократии, полагаем, что выявление подлинно конституционного содержания этого понятия как доктриной, так и практикой правореализации, нереализуемо в отрыве от понимания конституционного закрепления демократии. Как отмечает В.Т. Кабышев, конституционное регулирование отношений по организации и осуществлению власти – это лишь первичная, но основополагающая форма в правовом регулировании механизма властвования<sup>2</sup>. Конституция в данном случае есть правовая основа народовластия.

Однако текстуальный анализ Основного Закона России показывает, что российская Конституция оперирует термином «демократия» весьма скупо, употребляя его всего дважды — в преамбуле и ст. 1. При этом в преамбуле декларируется «возрождение суверенной государственности России и утверждение незыблемости ее демократической основы», т.е. обозначены ориентиры на

© Липчанская Мария Александровна, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lipchan\_maria@mail.ru

перспективу, а ст. 1 Конституции уже определяет Россию как демократическое государство. Иными словами, конституционный законодатель задал вектор движения — незыблемая демократия и одновременно констатировал достижение этого результата. Однако путь становления и развития конституционной демократии, механизма реализации власти народа оказался сложным и не завершен до настоящего времени. В 2008 г. (15-летний юбилей Конституции РФ) В.Т. Кабышев писал: «Одной из актуальных проблем Российской Федерации продолжает оставаться проблема народовластия»<sup>3</sup>.

Магистральным направлением развития современной российской демократии является совершенствование механизмов представительной демократии, которая постепенно трансформируется в модель, характеризующуюся значительной вовлеченностью граждан России в процесс выработки и принятия публично-властных решений. Происходит синтез форм прямой и представительной демократии посредством внедрения в отечественную конституционную практику различных новых стратегий вовлечения граждан в управление делами государства, что порождает дискуссии о ценности народного представительства, эффективности прямых форм народовластия.

Следует отметить, что полемика о приоритете прямой или представительной демократии ведется в науке конституционного права несколько десятилетий. Так, в своих ранних работах В.Т. Кабышев отмечал: «В литературе общепринятым считалось, что главной формой осуществления ... народовластия является представительная форма демократии»<sup>4</sup>. Однако в 70-е годы XX в. эта позиция была подвергнута серьезной критике<sup>5</sup>. Уже в XXI столетии О. Е. Кутафин утверждал, что «представительное начало в формировании высших органов власти ... со временем становится высшей потребностью политического образа жизни, именуемого конституционализмом»<sup>6</sup>. Приведенные суждения признанных ученых-государствоведов наглядно демонстрируют неоднозначность признания роли той или иной формы народовластия в конституционном развитии нашей страны.

В современных условиях динамизм развития социально-политических процессов вызвал появление качественно новых сочетаний форм прямой и представительной демократии в механизме осуществления власти народа. В связи с этим можно уверенно говорить об органическом сочетании, диалектическом единстве прямой демократии с представительной, о неразрывной связи обеих форм демократии с другими институтами политической системы общества. Действительно, «в конституционном пространстве осуществления народовластия гармония власти предполагает сочетание прямого и опосредованного народовластия»<sup>7</sup>.

Такой механизм реализации власти народа выступает основой структурирования государственных и общественных институтов, развития политического плюрализма, многопартийности и гражданского общества, установления демократических ценностей в сфере государственного и муниципального управления. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства путем использования различных форм народовластия служит важной гарантией перехода к системе конституционной демократии и модели эффективного гражданского общества. Это тем более актуально в контексте современных проблем сохранения стабильного развития страны, консолидации политических ресурсов, упрочения межэтнической и межконфессиональной толерантности.

Здесь нельзя не сказать, что серьезную школу народовластия и демократического управления в нашей стране прошли многие поколения граждан через

Советы народных депутатов, КПСС, комсомол, профсоюзы, народный контроль и иные общественные объединения. Так, например, в местные Советы народных депутатов СССР 24 февраля 1980 г. был избран 2 274 861 депутат, среди них: рабочих — 986 193 (43,4%), колхозников — 576 621 (25,3%), членов и кандидатов в члены КПСС — 979 895 (43,1%), беспартийных — 1 294 966 (56,9%), женщин — 1 127 120 (49,5%), молодежи в возрасте до 30 лет — 755 254 (33,2%), членов ВЛКСМ — 479 995 (21,1%). В рядах КПСС к 1990 г. состояли 18 млн 800 тыс. чел., в рядах комсомола в 1982 г. состояли свыше 40 млн молодых людей всех наций и народностей СССР. За 1918–1975 гг. в комсомоле прошли политическую школу более 130 млн чел.<sup>8</sup>

Потенциал народовластия может быть реализован только в исторически сформированных, перманентно преобразуемых формах народного суверенитета, отражающих сочетание представительной и прямой демократии с учетом современных реалий.

Одна из тенденций современного развития демократии — это появление и активизация такой ее формы, как демократия участия или патисипаторная демократия. В условиях информатизации существующая представительная демократия с помощью информационно-коммуникативных технологий трансформируется в модель, обладающую характеристиками и элементами прямой демократии с активным участием граждан в управлении делами государства через интерактивные каналы. Такая форма в иностранной литературе получила наименование «демократия участия» — это когда государственные органы используют виртуальное пространство для реструктуризации, повышения эффективности своей работы, открытого информационного взаимодействия с общественностью в целом и с каждым гражданином в отдельности.

Глобализация информационно-коммуникационного пространства и развитие информационных технологий детерминирует новые формы сочетания представительного и прямого народовластия. На встрече с активом партии «Единая Россия» Д. Медведев прямо заявил: «Я абсолютно уверен, думаю, вы со мной тоже согласитесь, что грядет эпоха возвращения в известной степени от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой, при помощи Интернета... Мы все привыкли к тому, что <...> представительная демократия лучше всего. Это устаревшее представление»<sup>9</sup>. Бесспорно, участие граждан в формировании органов публичной власти, обсуждении и принятии управленческих и политических решений с помощью интернет-технологий становится гораздо проще, оперативнее, позволяет привлекать существенное количество политически активного населения. Однако утверждать о «возвращении эпохи прямой демократии» не совсем верно, практика правореализации свидетельствует, скорее, об апробации новых вариантов непосредственного участия граждан в выработке и принятии политико-правовых и управленческих решений. Как верно отмечает М.М. Курячая, гражданское общество как одна из наиболее подвижных и восприимчивых политических субстанций ярко проявляет себя в формировании новых форм взаимодействия с государством. Среди них она называет такое явление, как краудсорсинг<sup>10</sup>. Упрощенно это демократизация законотворческого процесса.

Правовые основы общественного обсуждения законопроектов в Российской Федерации получили свое закрепление в феврале 2011 г. в Указе Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных



конституционных законов и федеральных законов»<sup>11</sup>, а с 1 июня 2011 г. российским гражданам предоставлена возможность комментирования законопроектов на сайте Правительства РФ (<http://gov-gov.ru>). Порядок проведения общественного обсуждения с использованием сети Интернет законопроектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, определен специальным Постановлением Правительства России<sup>12</sup>.

Однако общественное обсуждение законопроектов не предполагает возможности инициирования проектов, а лишь допускает участие в их обсуждении и комментировании. Представляется, что современное развитие гражданского общества в нашей стране ставит в повестку дня получение гражданами более широких полномочий в сфере правотворчества, к которым можно отнести инициирование процесса обсуждения законопроекта.

Зарубежная практика имеет подобный опыт. Например, в Великобритании существует правительственный сайт Number 10<sup>13</sup>. Политические активисты могут размещать на нем онлайн-петиции, которые при сборе более 500 подписей получают официальный ответ от властей. В декабре 2010 г. правительство страны заявило, что в случае сбора такой петицией более 100 тыс. подписей она станет предметом парламентских слушаний<sup>14</sup>.

В феврале 2012 г. кандидат в Президенты РФ В.В. Путин, говоря о развитии демократических институтов в России, предложил ввести аналогичное правило: обязательное рассмотрение в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут 100 тыс. и более подписей в Интернете<sup>15</sup>. Думается, это предложение заслуживает апробации хотя бы потому, что позволит если не прекратить, то в значительной степени умерить рассуждения на тему того, что российские граждане на государственном уровне не являются субъектами законодательной инициативы, не имеют права вносить законодательные предложения. Представляется, что обязанность парламентского рассмотрения обращений, получивших определенную поддержку российских граждан, выступит хорошим индикатором уровня зрелости гражданского общества и отразит необходимость демократизации правотворческого процесса путем вовлечения в него граждан Российской Федерации в части наделения их правом законодательной инициативы, в т.ч. в форме законодательного предложения.

Хочется напомнить, что Конституция СССР 1977 г. в ст. 5 закрепляла в качестве одного из институтов прямого властвования всенародное обсуждение. Конституционный механизм реализации этой формы народовластия был конкретизирован в ст. 114 Конституции СССР 1977 г. Пика активности всенародное обсуждение законопроектов достигло в период обсуждения проекта Основного Закона. Известно, что благодаря предложениям граждан в текст Конституции СССР 1977 г. была внесена норма о наказах избирателей, которые получили конституционный статус. Возникает вопрос: нужно ли вернуться к советскому опыту конституционного закрепления наказов избирателей? Однозначного ответа не существует. С нашей точки зрения, сейчас это преждевременно по ряду причин. Во-первых, изменилось содержание наказов избирателей. Если в советский период в наказах была «выражена забота о делах государства, об общественных интересах», т.е. доминантой выступали публичные интересы, то в настоящее время преобладают частные или узкокорпоративные интересы. К сожалению, в российской реаль-

ности утрачен дух государственности, невысока конституционная культура, только возрождается чувство гражданственности и патриотизма. Во-вторых, для реализации и защиты прав, свобод и интересов граждан Конституция РФ предоставляет право на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, которые подлежат обязательному рассмотрению, что отчасти может рассматриваться как альтернатива наказам избирателей.

В современных условиях партийного строительства, сочетания прямой и представительной форм реализации власти народа, признании их равнозначности возникает закономерный вопрос: избираемый на основе пропорциональной избирательной системы депутат является представителем народа или политической партии, по спискам которой он получил депутатский мандат?

Полагаем, что в ситуации конкурирования статусов статус депутата парламента как представителя народа первичен по отношению к статусу представителя политической партии по ряду причин. Во-первых, согласно Конституции России единственным источником власти в нашей стране является многонациональный народ. Во-вторых, политическая партия является институциональной формой выражения воли представителей народа. Связанность позиции депутата позицией партии, фракции, следует в юридической плоскости рассматривать не как отдельный партийный мандат депутата, а в качестве одного из средств ограничения свободного депутатского мандата, превращения его в полусвободный мандат. Названная связанность не может подменять базовую связь депутата с избирателями.

Проблему соотношения специальных взаимосвязанных правовых статусов парламентария попытался решить Конституционный Суд РФ, который в своем решении<sup>16</sup> постановил, что выход депутата из политической партии не служит основанием для исключения его из парламентской фракции, а следовательно, и для досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа, что позволяет заключить о косвенном признании у избранного гражданина приоритетным специального статуса народного представителя над статусом представителя политической партии. Вместе с тем Суд признал норму законодательства о выходе депутата из состава фракции как основание принудительного досрочного прекращения депутатских полномочий не противоречащей Конституции РФ.

О поиске оптимальных форм участия российских граждан в формировании органов государственной власти свидетельствуют перманентные изменения избирательного законодательства. Скорее всего, в ближайшей перспективе граждан России ждет возврат права на протестное голосование с помощью графы «против всех». В октябре 2013 г. группа членов Совета Федерации внесла в порядке законодательной инициативы такое предложение. Напомним, что в Российской Федерации форма волеизъявления граждан — против всех — была отменена Федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)»<sup>17</sup>. Следствием этого, по мнению экспертного сообщества, стало значительное падение явки избирателей на выборах всех уровней. Кроме того, протестное голосование стало выражаться путем порчи избирательных бюллетеней или голосованием за маргинального кандидата или партию даже при отсутствии политических

симпатий к ним. Нельзя не отметить, что согласно опросу «Левада-центра», проведенному в 2012 г., количество сторонников введения в избирательный бюллетень графы «против всех» остается стабильно высоким — 74%<sup>18</sup>.

В заключение позволим себе не соблюсти каноны научной статьи и завершим ее не авторскими выводами, а цитатами из трудов уважаемого Владимира Терентьевича Кабышева: «Развитие <...> демократии возможно только путем гармоничного сочетания представительного и прямого народовластия. Это диалектически неразрывно связанный процесс государственного и общественного развития. <...> функционирование прямого народовластия, не говоря уже о процессе его конституирования, невозможно без прямого народовластия»<sup>19</sup>. «Народ должен стать основным субъектом конституционных политических отношений, контролируя в действительности (а не декларативно) все институты власти. России крайне необходим цивилизованный путь развития (а не пресловутая «стабильность»), при которой решающее слово должно принадлежать народу, как суверену и носителю власти»<sup>20</sup>.

Таким образом, в конституционном развитии России происходит постоянный поиск механизма реализации власти народа, отвечающего международным стандартам и условиям современного социального и политического развития российского общества.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 4–5.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 42.

<sup>3</sup> Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 44.

<sup>4</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 49.

<sup>5</sup> Коток В.Ф. Вопросы социалистической конституции. София, 1969. С. 38

<sup>6</sup> Куцафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 45.

<sup>7</sup> См.: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 34.

<sup>8</sup> См.: История советской Конституции: сборник документов 1917–1957. М., 1957. С. 389.

<sup>9</sup> Стенографический отчет о встрече с активом Всероссийской политической партии «Единая Россия». URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/7896> (дата обращения: 29.10.2013).

<sup>10</sup> См.: Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31–37.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 939.

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 10, ст. 1247.

<sup>13</sup> См.: Технологии краудсорсинга в юридической практике. URL: <http://www.mosuruslugi.ru/articles/1049/> (дата обращения: 29.10.2013).

<sup>14</sup> Гайнуллина А. Социальная сеть для лоббистов Jolitics запущена в Великобритании. URL: <http://ria.ru/science/20110321/356394695.html> (дата обращения 02.11.2013).

<sup>15</sup> См.: Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр. URL: <http://kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 02.11.2013).

<sup>16</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 11, ст. 1365.

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 29, ст. 3125.

<sup>18</sup> См.: Депутаты поправят избирательное законодательство. URL: <http://www.rg.ru/2013/10/17/grafasite.html> (дата обращения: 10.11.2013).

<sup>19</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. С. 58–59.

<sup>20</sup> Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. Дополнительный выпуск (№ 85). С. 39–45.

**А.А. Литвинова**

## **НАРОДОВЛАСТИЕ КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ СИЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Статья посвящена исследованию народовластия как основы конституционного строя, которое необходимо для создания и функционирования сильного государства при условии социального партнерства государства и общества.

**Ключевые слова:** народовластие, государство, общество, социальное партнерство.

**A.A. Litvinova**

## **DEMOCRACY AS BASIC OF CONSTITUTION SYSTEM OF THE STRONG STATE**

The article is devoted to the democracy as basic of constitution system, it is necessary for creation and activity of the strong state, under the conditions of the social partnership of state and society.

**Key words:** democracy, state, society, social partnership.

Конституция РФ провозгласила основные демократические принципы и закрепила положение, согласно которому народовластие является первоосновой государственного устройства в России. Современное понимание институтов народовластия в науке конституционного права обязано исследованиям, начатым еще в советский период доктором юридических наук, профессором Кабышевым Владимиром Терентьевичем, посвященным основным проблемам современного общества, указывающим на недостатки государственного правления, определяющим возможные пути преодоления различий фактической и юридической конституций.

Народовластие — основа конституционного строя, это определено ст. 3 Конституции РФ, входящей в главу «Основы конституционного строя». Как подчеркивает В.Т. Кабышев, наличие Конституции не означает автоматически, что в государстве существует конституционный строй, т.е. обеспечены разделение властей, верховенство права, примат прав и свобод человека, действительная, а не имитационная демократия, плюрализм, местное самоуправление. Эти основы могут нарушаться, ограничиваться, девальвироваться при самой демократической юридической конституции или находиться в зачаточном состоянии<sup>1</sup>.

К сожалению, для нашего государства характерно существенное отличие конституционной теории и практики реализации конституционных положений основ конституционного строя. Позволим себе предположить, что суть этой проблемы состоит в том, что «власть народа» и «государственная власть» существуют каждая сама по себе. Вся власть исходит от народа — это важнейший принцип конституционного строя России, эту власть народ осуществляет непосредственно и опосредованно, через органы государственной власти, которые пытаются заменить волю народа в свое волеизъявление. Как указывает В.Т. Кабышев, «в действительности мы наблюдаем иное. Фактически исполнительная власть диктует все, пытается определить весь ритм нашей жизни. При этом иногда выдвигаются идеи типа «суверенная демократия». Внешне это выглядело как защита от вмешательства других государств в наши внутренние дела. К счастью,

© Литвинова Ася Анатольевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Московский гуманитарно-экономический институт); e-mail: Litvinova\_nov@mai.ru

об этом стали забывать. Может, и не нужно было бы об этом вспоминать. И дело не только в том, что авторы этой идеи элементарно путали понятия, вводя в политическую практику по сути бессмыслицу, путаницу, не понимая, что означают понятия «демократия», «суверенитет»<sup>2</sup>. Уместно в связи с этим привести слова С.А. Авакьяна: «Единственное толкование сочетания суверенитета и демократии — это правление народа посредством демократических институтов, иначе говоря, это управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, причем все они действуют под контролем народа»<sup>3</sup>.

Органы публичной власти и должностные лица забывают о главной цели их создания, государственная власть расценивается ими как способ удовлетворения личных потребностей, а не служение народу, обеспечение прав и свобод человека, признанных высшей ценностью. Народ определяет, в каких формах и каким способом будет осуществляться эта власть. Кроме того, он осуществляет контроль за деятельностью органов публичной власти. Такое представление о государственной власти является идеалом, целью развития государства. В практике мы видим недоверие народа власти, коррупционную составляющую решения государственных вопросов и полное отсутствие диалога между властью и народом, что приводит к дискриминации государственных институтов. Народ, к сожалению, не чувствует реализации основ конституционного строя, что человек, его права и свободы являются наивысшей ценностью, что Россия — социальное государство.

Построение сильного государства возможно только на основе народного суверенитета, в условиях полного доверия власти и народа друг другу. Для этого необходимо создание условий социального партнерства государства и народа, когда народ и государство рассматриваются не как две противоположные стороны борьбы за выживание, а как партнеры, стремящиеся к стабильности и взаимоподдержке. Анализ проблем российского конституционализма должен основываться на практике реализации конституционных положений, их применимости в государственной и общественной жизни. «Не пустое критиканство, какое-либо слепое восхваление, а раскрытие потенциальных возможностей и достоинств конституции — вот главная задача теории конституционализма. Это тем более важно, поскольку осуществление общепризнанных ценностей мирового конституционализма в переходный период наталкивается на многие противоречия»<sup>4</sup>.

Говоря о государственной власти следует понимать, что она необходима для обеспечения реализации целей государства и принципов конституционализма. Укрепление государственной власти требуется для функционирования сильного государства, способного обеспечить свой суверенитет и суверенитет народа, при условии, что эта власть должна соблюдать все принципы конституционализма, такие как принцип разделения властей, верховенства права, прямого действия Конституции РФ и институт конституционной ответственности — реальный институт персональной конституционной ответственности, а не «спящие» нормы, существующие только на бумаге. Все эти принципы должны воплощаться в единой системе, одновременно, поскольку неисполнение любого из них приводит к деформации народовластия в строй с правящим классом.

Как верно указывают В.Т. Кабышев и Т.М. Пряхина, «без единства принципов российского конституционализма не может быть и речи об универсальных правовых ценностях, которые должны стать залогом благополучия российского народа, поступательного и бескризисного развития российской государственности»<sup>5</sup>.

Защита человека, его прав и свобод, их гарантированность обеспечиваются государством (если не рассматривать первобытные способы), а публичная власть стабильна только при поддержке народа. Исторические примеры свидетельствуют о том, насколько бы власть не подавляла народ для сохранения себя в приоритетном положении, наступит время, когда народ ее свергнет и образует демократические институты, имеющие поддержку населения.

Именно суверенная воля народа, получающая юридическое выражение в государственном суверенитете, служит основанием для утверждения и реализации фундаментальных социальных ценностей как в правовой системе государства и национальной системе конституционной демократии<sup>6</sup>.

Таким образом, самой эффективной для жизнедеятельности сильного демократического государства нам представляется конструкция «государство» — «народ» в условиях социального партнерства.

Ранее в науке высказывалось мнение, что народ не является субъектом правоотношений. В частности, В.Т. Кабышев и О.О. Миронов указывали, что народ как социально-политическая общность не является субъектом права. Конституционные нормы наделяют народ правами в качестве субъекта общественных отношений, а не субъекта правоотношений<sup>7</sup>. Данная точка зрения обосновывалась тем, что признание народа субъектом принижает его социальную роль, народ не может быть как управомоченной, так и обязанной стороной, он не может нести какие-либо юридические обязанности.

С точки зрения В.Т. Кабышева и О.О. Миронова, субъектом права от имени народа выступают государство, его органы, общественные организации. Народ имеет социальные права — право на труд, на отдых, образование и т.п. Юридический механизм реализации этих прав предполагает правосубъектность граждан, а не всего народа. Народ, не являясь субъектом права, выступает неизменным участником всех общественных отношений<sup>8</sup>.

Позволим себе частично не согласиться с мнением уважаемых ученых. Если рассматривать только социальные права, то определять народ субъектом данных правоотношений нельзя. Как верно отмечают авторы, реализация этих прав предполагает правосубъектность каждого гражданина. При современном понимании конституционных правоотношений нельзя исключить народ из субъектного состава, поскольку народ является основным источником власти. Государство, его органы не могут заменить волю народа, т.к. иначе народ будет отстранен от участия в управлении делами государства и осуществления власти путем выборов и референдума. Государство займет патерналистскую позицию и будет решать за народ его дальнейшую судьбу. Это будет противоречить конституционному принципу народного суверенитета. Ведь народ непосредственно сам определяет, как должна быть организована власть, закрепляя механизм государственной власти, систему органов государственной власти в Конституции. В частности, Конституция РФ 1993 г., принятая на всенародном референдуме, определила основные конституционные принципы, в т.ч. и для организации государственной власти (ч. 2 ст. 3, ст. 10, 11). Сочетание прямой и представительной форм демократии позволяет народу участвовать в осуществлении власти как непосредственно, так и наделять полномочиями выборные органы и должностных лиц. Следовательно, государственная власть производна от власти народа в современном понимании принципов конституционализма, но в то же время участие народа в осуществлении власти зависимо от государства, поскольку механизм осуществления политических прав граждан определяется государством. Государство посредством норм права устанавливает условия и рамки поведения всех участников отношений, возникающих

при организации и проведении выборов, митингов, шествий, обращений в органы власти, доступа к государственной службе и других институтах участия народа в управлении делами государства.

Возвращаясь к необходимости построения конструктивного диалога в условиях социального партнерства между государством и народом, заметим, что Конституция не употребляет термин «общество», называя источником власти народ. При этом понятия «народ» и «общество» не являются синонимами в конституционном праве. Общество — более широкое понятие, т.к. включает в себя граждан, их объединения, традиции, обычаи, сложившуюся в ходе исторического развития относительно устойчивую систему социальных связей и отношений между людьми на основе совместной деятельности, направленной на достижение определенной цели. Фундаментом общества является народ, а основным субъектом — человек. Исходя из этого, государство ставит перед собой глобальную задачу — установить диалог с каждым человеком. Это соответствует конституционному принципу, согласно которому человек, его права и свободы являются наивысшей ценностью. Однако не всегда человек готов к этому диалогу. Интересы граждан общества далеко не всегда совпадают с интересами государства. Например, вряд ли граждане страны непосредственно заинтересованы в обеспечении национальной безопасности или защите конституционного строя. Их интересы более конкретны и личностны<sup>9</sup>. Но игнорирование интересов государства в целом приведет к попранию прав граждан, интересов общества. Взаимосвязь интересов государства и общества очевидна. Правовой основой социального партнерства государства и общества служит Конституция.

Конституция России содержит достаточное количество норм для формирования и развития социально-политической общности. Как указывает В.Д. Зорькин, Конституция — всеобщий источник объединения российского общества, никак не противоречащий принципам современного плюрализма и обеспечивающий демократическую организацию всех ветвей публичной власти<sup>10</sup>.

Осознавая необходимость установления диалога между государством и обществом, государство сделало первый шаг навстречу инициировав создание Общественной палаты, призванной обеспечивать взаимодействие граждан России с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан России, защиты прав и свобод граждан России и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях общественного контроля за деятельностью названных органов. В последнее время деятельность Общественной палаты стала менее заметной, что, возможно, связано с неготовностью народа к формированию институтов гражданского общества.

К сожалению, Общественная палата создавалась не по инициативе народа как институт гражданского общества, призванный обеспечить диалог между этим обществом и государством в лице органов государственной власти РФ<sup>11</sup>. Надеемся, что первый шаг не будет последним, общество сформирует гражданскую позицию, способную определить основные направления построения диалога государства и общества, а государство не установит деспотических рамок «проявления» гражданской свободы, ссылаясь на защиту основ конституционного строя.

<sup>1</sup> См.: Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012; *Он же*. Становление конституционного строя России // Конституционное развитие

России: межвузовский сборник. Саратов, 1993. С. 4; *Конихова И.А.* Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006. С. 528–534.

<sup>2</sup> *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России. С. 233.

<sup>3</sup> *Авакьян С.А.* Точка отсчета — народ. Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино только подлинное народовластие // Российская газета. 2006. 28 окт.

<sup>4</sup> *Кабышев В.Т., Пряхина Т.М.* Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. № 2. С. 32.

<sup>5</sup> Там же. С. 39.

<sup>6</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 242.

<sup>7</sup> См.: *Кабышев В.Т., Миронов О.О.* Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4. С. 40–41.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 42.

<sup>9</sup> См.: *Дмитриев Ю.А.* Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» / под ред. А.Г. Кучерены. М., 2007. С. 12.

<sup>10</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М., 2011. С. 32.

<sup>11</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» / под ред. А.Г. Кучерены. С. 23.

**Е.А. Отставнова**

## СТАБИЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

В статье рассматриваются предложения некоторых современных ученых-конституционалистов и политологов по пересмотру действующей Конституции России и внесению в нее поправок. Представлено видение этого вопроса и проанализирована зависимость устойчивости конституционного строя России от стабильности Конституции РФ как Основного Закона страны, нормативно-правового акта и правового явления.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, стабильность конституции, конституционный строй, пересмотр конституции, реализация конституции, поправки к конституции, развитие России.

**E.A. Otstavnova**

## STABILITY OF THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUTION IS A BASIS OF STABLE RUSSIA DEVELOPMENT

This article is focused on consideration of proposals on the questions of introduction of changes to the Russian Federation Constitution and its revision. Based on the analysis substance of Russian Federation Constitution, its significance for formation of new Russian statehood, the author comes to a conclusion about huge potential of the fundamental law of the country for further development of Russia.

**Key words:** Russian Federation Constitution, stability of Constitution, revision of Constitution, realization of Constitution.

Конституция 1993 г. ознаменовала собой новый исторический этап в развитии Российского государства. Ни для кого не секрет, что Основной Закон нашей страны был разработан в сложных политических условиях, в период слома тоталитарного режима, пересмотра основ общественного и государственного устройства, противостояния политических сил. Только с конца 80-х гг. XX столетия в действующую на тот момент Конституцию РСФСР 1978 г. было внесено более

© Отставнова Елена Александровна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)



350 поправок. Все это могло привести к еще большему хаосу в стране, утрате ее суверенитета и целостности. Несмотря на то, что Конституция 1993 г. была принята в столь противоречивых условиях, именно она позволила стабилизировать обстановку в стране и начать строительство новых общественных отношений. Не случайно Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин назвал Конституцию 1993 г. одним из главных достижений постсоветской эпохи. «Совершая действительно историческую революцию, именно в Конституции мы получили тот правовой фундамент, который обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России»<sup>1</sup>.

В.Т. Кабышев обоснованно выделяет три периода модернизации постсоветской России. Первый – «этап романтического конституционализма», который начался сразу после принятия Конституции 1993 г. и характеризовался гиперболизацией курса либерально-демократических реформ. Второй — это этап «управляемой демократии», для которого характерны: усиление роли государства в экономике; восстановление единого правового пространства России; попытки построения вертикали власти, курс на централизацию. И, наконец, с 2008 г. начался третий этап, на котором акцентировано внимание на незыблемости конституционных ценностей и целей нашего государства и общества, предложена система мер дальнейшего развития гражданского общества и демократического государства, определены задачи перехода к экономике нового типа, способной обеспечить построение справедливого общества свободных людей<sup>2</sup>. На каждом этапе исторического развития нашего государства ставятся и решаются новые задачи. Потенциал, заложенный в Конституции 1993 г., позволяет эффективно это осуществлять. В то же время в последнее время все чаще звучат предложения о необходимости внесения изменений в действующую Конституцию или вовсе о ее пересмотре. Вот лишь некоторые из них.

А. Глухова, рассуждая о необходимости пересмотра Конституции РФ, приходит к выводу, что в настоящее время Конституция остается «сама по себе, а реальная политическая жизнь идет сама по себе», при этом нежелание власти менять Конституцию оценивается автором негативно, «поскольку чем больше ее содержание расходится с реальной жизнью, тем меньше желания ею дорожить»<sup>3</sup>. Однако фактическая и юридическая конституции не могут полностью совпадать. В идеале нужно стремиться, чтобы разрыв между ними был минимален. Состояние реальной жизни зависит, прежде всего, от состояния гражданского общества, от каждого его члена. Если Конституция России не реализуется должным образом, то кого в этом винить? Только самих граждан. Основными причинами расхождений положений Конституции РФ и реальной жизни являются коррупция и правовой нигилизм населения страны. Вместо того, чтобы менять Основной Закон государства, правильным будет продолжать решать эти проблемы. Справедливо звучат слова В.Д. Зорькина: «Для России, которая далеко еще не взяла «барьер» массового устойчивого правосознания, подрыв Конституции оказывается одной из наиболее серьезных угроз государственному существованию»<sup>4</sup>.

К примеру, по данным Госкомстата и МВД РФ, количество убийств в России в 2011 г. составило 14,3 тыс.<sup>5</sup>, но, как утверждает генерал-майор милиции в отставке В. Овчинский, оно достигает 50 тыс. в год<sup>6</sup>. «Сложившаяся с преступлениями против жизни ситуация свидетельствует о том, что провозглашенное в ст. 20 Конституции Российской Федерации право каждого человека на жизнь для многих граждан не имеет реальных гарантий. Оно лишь косвенно реализуется в уголовном преследовании лица, виновного в убийстве. Уголовное преследова-

ние виновного для потерпевшего безразлично, т.к. его уже нет в живых. В этом случае идет речь о поправном праве на жизнь, о справедливом наказании лица, совершившего убийство, что важно для каждого гражданина и для общества в целом»<sup>7</sup>. Если следовать логике авторов, предлагающих пересмотреть Конституцию, то в связи с недостаточной обеспеченностью права на жизнь, его необходимо будет исключить из текста нового проекта Конституции РФ. Кроме того, если права и свободы человека имеют какие-либо препятствия к их реализации в настоящее время, то в новом проекте Конституции наше государство не должно быть провозглашено правовым.

Российская Конституция в отличие от конституций многих западных стран, имеет довольно короткую историю. В ней впервые взят курс на построение правового, демократического, социального, светского государства. Следует согласиться с В.Т. Кабышевым, что «общество в основном не получило того, что провозглашено в Конституции РФ, потому что проводимые реформы (политическая, экономическая, административная, судебная) не завершены, а их реализация наталкивается на ряд объективных и субъективных преград»<sup>8</sup>. И каким бы совершенным не был текст конституции, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, не следует ждать «немедленных изменений в обществе только в результате принятия удачной конституции»<sup>9</sup>. Для того чтобы положения Конституции РФ стали реальностью, необходимо приложить усилия для ее реализации органам государственной власти, институтам гражданского общества и всем гражданам.

В научных кругах высказывается сомнение в легитимности Конституции РФ, поскольку она была принята 1/3 населения страны. Рассматривая проценты участия в выборах Президента РФ в 2012 г. (65,3%) и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2011 г. (60,2%), с большой долей вероятности можно утверждать, что принятие новой Конституции РФ на референдуме не будет существенно отличаться процентом участия избирателей в нем. Одной из причин распространенности такого явления, как абсентеизм в России, являются, опять же, правовой нигилизм, социальное расслоение и недостаточная развитость гражданского общества.

С.Ф. Литвинова верно толкует Конституцию как правовое явление, нормативно-правовой акт и Основной Закон государства. Правовые явления обычно рассматриваются учеными как правоотношения; правосознание; источники или носители информации о праве<sup>10</sup>. В связи с этим следует отметить особую значимость стабильности конституции как правового явления, поскольку одна из функций конституции — установление стабильных политических, экономических и социальных отношений в обществе и государстве<sup>11</sup>, что обеспечивает предсказуемость будущего. Конституция РФ как нормативно-правовой акт имеет жесткий порядок внесения в нее изменений и пересмотра. И это не случайно, поскольку периодическая смена общественных отношений способна привести к беспорядку в стране, а многочисленные поправки Конституции могут существенно изменить Основной Закон государства, а вместе с ним и само общество и государство. Кроме того, они подрывают авторитет самой Конституции. Не случайно Президент РФ на встрече с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин из ведущих вузов страны, проходившей в преддверии 20-летия Конституции РФ, отметил, что «любой закон в определенной степени — результат компромисса в обществе. Но Основной Закон претендует на то, чтобы быть самым стабильным»<sup>12</sup>.

Отвечая на вопрос В.Е. Баева и О.В. Белянской, почему любое внесение новых положений в гл. 1, 2, 9 должно повлечь принятие нового документа<sup>13</sup>, необходимо сказать, что эти главы закрепляют основные принципы построения российского общества и государства, а также свойства самой Конституции РФ. В действующей Конституции впервые в гл. 1 закреплены основы конституционного строя, а не общественного и государственного, что говорит о конструировании качественно новой организации государственной и общественной жизни, системы ценностей общества, основанной на принципах народовластия, разделения властей, признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Любое изменение гл. 1 или 2 Основного Закона приведет к изменению основных принципов конституционного строя, а, как отмечает В.Т. Кабышев, «основы конституционного строя – это базовые ценности конституционализма»<sup>14</sup>. От константности гл. 9 Конституции РФ зависит стабильность самого Основного Закона, а также сложившихся на ее основе общественных отношений. Таким образом, можно сказать, что стабильность в обществе зависит от устойчивости Конституции РФ.

В то же время реальная жизнь не стоит на месте. В какой-то момент может возникнуть необходимость внесения поправок в Конституцию или принятия новой. Однако это решение должно быть тщательно продуманным, широко обсуждаемым профессиональными научными сообществами. Согласно ч. 3 ст. 135 Конституции РФ вопрос о принятии новой Конституции входит в компетенцию Конституционного Собрания. Оно вправе принять Конституцию самостоятельно или вынести проект на всероссийский референдум. Таким образом, законодатель предусмотрел два варианта пересмотра Конституции РФ. Выбор одного из них будет зависеть от социально-политической обстановки в стране. Неслучайным можно считать и отсутствие до сих пор Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. В связи с многочисленными предложениями пересмотра Конституции РФ это также обеспечивает ее стабильность как Основного Закона государства. Если согласиться с С.А. Авакьяном, что «конституции являются результатом качественных изменений в природе общества и государства»<sup>15</sup>, то и процедура пересмотра Конституции РФ может быть инициирована в результате таких изменений.

Усложненный порядок внесения поправок в Конституцию РФ также является обоснованным. Необходимость одобрения соответствующего закона законодательными органами субъектов РФ предупреждает возможность внесения непродуманных изменений в Основной Закон под влиянием сиюминутных настроений, лоббистских интересов, политической или экономической целесообразности.

Если рассматривать Конституцию РФ через призму Основного Закона, то можно сказать, что необоснованные изменения Конституции могут служить фактором стремительного и одновременно отрицательного преобразования всей правовой системы страны, изменения базовых законодательных актов и огромного массива подзаконных правовых норм<sup>16</sup>.

Как нормативно-правовой акт Конституция РФ не является безупречной. Многие ученые обращают внимание на то, что она содержит ряд противоречий. Особой критике подвергается ст. 129, касающаяся прокуратуры РФ и нелогичность ее нахождения в гл. 7 «Судебная власть». На практике это не мешает эффективной реализации прокуратурой РФ своих полномочий. Текст Конституции РФ, как и любого другого нормативно-правового акта, составляется законодателями, и в силу субъективных причин не может быть

без изъянов. Однако каким бы совершенным не был текст Конституции РФ, реальность всегда будет зависеть от того, насколько общество готово воплощать ее нормы в жизнь. С этой проблемой столкнулась в настоящий момент и Россия. Социальное расслоение и правовой нигилизм – основные проблемы российской действительности на сегодняшний день. Справиться с ними может лишь развитое гражданское общество, которое в нашей стране пока еще находится на пути становления. И это очевидно, поскольку довольно длительный период тоталитарного прошлого России, когда всякая инициатива граждан сдерживалась государством, наложил свой отпечаток на дальнейшее общественное саморазвитие. Несмотря на все попытки «сверху» инициировать и активизировать становление и развитие институтов гражданского общества (создание Общественной палаты РФ, общественных советов при органах государственной власти, вынесение наиболее значимых законопроектов на всенародное обсуждение и т.д.), процесс становления гражданского самосознания проходит медленно, с большими трудностями. Нередко он сопровождается нарушениями общественной безопасности и правопорядка. В связи с этим, предупреждая критику программного характера Конституции РФ, необходимо отметить, что другого характера и в момент ее принятия, и сегодня, в период продолжающихся реформ российской государственности, быть не могло и не может. На основе Конституции РФ 1993 г. произошла смена общественного строя. Впервые появилось такое понятие, как конституционный строй. Построение нового государства по сути начиналось с чистого листа.

Модернизация Российского государства проходила все эти 20 лет и продолжает проходить на основе действующей Конституции РФ. На различных этапах развития для достижения поставленных в ней целей решались и определенные задачи. Эти задачи в первую очередь ставит Президент РФ, поскольку на главе государства лежит вся полнота ответственности за стабильность государственной жизни, за сохранность основных конституционных ценностей, за определение стратегии развития общества<sup>17</sup>. Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, которые содержатся в его ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ. Если до 2000 г. это были в основном вопросы стабилизации новых общественных отношений в стране, укрепление нового государства на международной арене, устранение угроз единству и целостности России, ее суверенитету, то в XXI в. – это уже вопросы реализации и защиты прав и свобод человека, повышения рождаемости и сокращения смертности населения, развитие институтов демократии, поиск наиболее оптимальной модели народовластия, реформы в правоохранительной и судебной сферах, т.е. это направления совершенствования уже сложившихся общественных отношений во всех сферах жизни государства<sup>18</sup>.

Стабильность Основного Закона РФ не мешает законодателю проводить судебные, административные и иные реформы, решать социальные, экономические и другие вопросы, т.е. осуществлять модернизацию Российского государства с помощью текущего законодательства, приближать реальную жизнь к юридической Конституции России.

Преобразование Конституции РФ осуществляется также через толкование ее норм Конституционным Судом РФ.

Все это свидетельствует о том, что Конституция России 1993 г. имеет огромный потенциал для дальнейшего стабильного развития нашего государства. На ее основе были преодолены политические, экономические кризисы 90-х гг., основные противоречия федеративных отношений, продолжают решаться социальные и другие не менее важные вопросы. Россия утвердилась как единое и целое государство, укрепила свое положение на международной арене.

На сегодняшний день далеко не все проблемы конституционного развития России решены, однако страна добилась определенных успехов в этом вопросе и продолжает устойчиво развиваться на основе действующей Конституции.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации /под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., М., 2011. С. 21.

<sup>2</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 46.

<sup>3</sup> Глухова А. Последний День Конституции // Коммуна. 2004. 16 дек.

<sup>4</sup> Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2004. С. 13.

<sup>5</sup> См.: Статистика: Преступность в России. URL: <http://ruxpert.ru> (дата обращения: 23.10.2013).

<sup>6</sup> См.: Русский проект. URL: [http://www.rusproject.org/current/current\\_1/ubijstva\\_v\\_rf](http://www.rusproject.org/current/current_1/ubijstva_v_rf) (дата обращения: 23.10.2013).

<sup>7</sup> Бородин С.В. Преступления против жизни. СПб., 2003. С. 13.

<sup>8</sup> Кабышев В.Т. Указ. соч. С. 52.

<sup>9</sup> Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 7.

<sup>10</sup> См.: Четвернин В.А. Проблемы теории права и государства: краткий курс лекций. М., 2007. С. 17.

<sup>11</sup> См.: Литвинова С.Ф. Оценка Конституции Российской Федерации 1993 года через категорию «стабильность» // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 14.

<sup>12</sup> Латухина К. Закон стабильности // Российская газета. 2013. 8 нояб.

<sup>13</sup> См.: Баев В.Г., Белянская О.В. Изменение Конституции или принятие новой? // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1. С. 3.

<sup>14</sup> Кабышев В.Т. Конституционный строй как гарантия развития Российского государства // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2009. Вып. 10. Ч. 1. С. 14.

<sup>15</sup> Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: в 2 т. Т. 1 / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. С. 6.

<sup>16</sup> См.: Стариков Ю.Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений» или «неизбежность пересмотра»? // Право и политика. 2005. № 2. С. 6.

<sup>17</sup> См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2001. С. 433–434.

<sup>18</sup> См., например: Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая.

**А.В. Семёнов**

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье анализируются этапы становления и развития конституционного права как самостоятельной отрасли. Отмечается, что материальные и формально-юридические предпосылки развития конституционного права были заложены в Древнем Мире. Становление конституционного права в России проходило по тем же закономерностям, которые присущи и другим государствам.

**Ключевые слова:** право, юридические нормы, конституция, конституционализм, государство, строй, эпоха, критерии.

A.V. Semenov

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL NORMS: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

The article analyzes the stages of formation and development of constitutional law as a separate branch. It is noted that the material and formal legal preconditions for the development of constitutional law were laid in the Ancient World. Formation of constitutional law in Russia took place on the same regularities, which is, and other States.

Keywords: law, legal norms, the Constitution, constitutionalism, the state, the structure, the age, criteria.

Вопросы становления и развития конституционного права в России относятся к наиболее актуальным проблемам. Однако в конституционном праве Российской Федерации отсутствуют методические рекомендации по изучению исторического аспекта рассматриваемой проблемы. В качестве основания формализации конституционного права очень часто употребляются различного рода абстракции. Они не позволяют с достаточной степенью определенности ответить на вопрос о времени возникновения конституционного права.

В работах отечественных ученых-юристов, специализирующихся на исследовании конституционного права, для объективации конституционного права очень часто используется аргумент «о выработанных теоретиками демократических идеях и их юридическом оформлении»<sup>1</sup>. Приведенный пример исторически относителен и условен, его применение отягощено идеологическими и политическими догмами. В этом случае преобладают эмоционально-мировоззренческие суждения, а не научные и эмпирические факты, свидетельствующие о конституционной природе предписаний.

На наш взгляд, процесс становления и развития конституционных норм следует изучать через призму их материализации. Такими средствами выражения выступают конституционные акты, а одним из критериев анализа рассматриваемой проблемы — конституционализм. Это явление политико-правовой реальности содержит как мировоззренческие, так и эмпирические стандарты оценки возникновения конституционного права и дальнейшего его совершенствования.

Конституционализм обеспечивает адекватное отражение процесса возникновения и совершенствования конституционного права. Следовательно, любое его определение включает в себя суждение о форме выражения конституционных ценностей и их претворении в политико-правовой реальности. С познавательной точки зрения критерий конституционализма позволяет дифференцировать процесс формирования и действия конституционных норм на соответствующие стадии: возникновение идеи создания конституционных предписаний, ее трансформация в учение (доктрину), претворение теории в юридической практике и прекращение действия конституционных норм.

Данный методологический прием базируется на формально-содержательных и материальных основаниях, позволяющих адекватно выразить природу конституционных установлений, которые действовали и будут действовать в России. В связи с этим конституционализм может быть использован для проведения сравнительного анализа политико-правовой действительности на любом историческом этапе эволюции государственно-организованного общества и оценки фактического состояния всего конституционного права и законодательства.

Практическая роль конституционализма состоит в возможности выявления мотивации создания конституционного права. В этом значении конституционализм символизирует путь, пройденный конституционным правом от казуистических формулировок до конституционной модели современного цивилизованного государства<sup>2</sup>. Такая функционально–предметная определенность конституционализма свидетельствует о его динамичности.

Вместе с тем применение конституционализма в политико-правовой действительности имеет некоторые сложности, обусловленные его многоаспектной природой. В частности, одним из источников конституционализма является идеология. Она способствует формированию многозначности данного феномена, а формально–юридические элементы структуры образуют его сложное содержание. Поэтому каждый элемент конституционализма может играть самостоятельную роль в развитии конституционного права. Следовательно, можно допустить, что конституционализм – это сложное и собирательное явление политико–правовой действительности. Именно все перечисленные характеристики позволяют структурировать эволюцию конституционного права на соответствующие периоды и выявить конкретные черты исследуемой проблемы.

Противоположность в оценке роли конституционализма можно проследить по взглядам известного отечественного ученого–юриста О.Е. Кутафина, который в свою очередь утверждал, что в советский период отказались от конституционализма<sup>3</sup>. Свой взгляд он объяснил достаточно просто: «Для советского государства идея конституционализма признавалась неприемлемой, поскольку большевики были противниками основных ценностей конституционализма»<sup>4</sup>. Однако в последующем изложении проблемы конституционализма О.Е. Кутафин обращается к анализу «советского социалистического конституционализма»<sup>5</sup>. Это еще одно подтверждение относительности и условности критерия «идеи демократии» в развитии конституционного права.

Единство предмета конституционно–правового регулирования и концепции конституционализма материализуют через свое содержание ряд существенных аспектов развития конституционного права, в частности, мировоззренческий, формально–юридический, организационный и материальный. Каждый из перечисленных элементов выступает носителем определенного содержания. В совокупности они отражают весь процесс становления конституционного права.

Другим основанием изучения истории становления и действия конституционных норм выступает предмет конституционно–правового регулирования. Он позволяет объединить и идентифицировать юридические нормы одной отраслевой группы. Следовательно, предмет правового регулирования выражает природу отраслевой принадлежности юридических норм и потребность общества и государства в создании конституционных предписаний. Конституционализм же опосредует такую закономерность в идеи и формально–юридической модели.

Опыт становления и развития права в различных странах позволяет признать очевидным тот факт, что осознание необходимости разработки конституционных норм возникает с момента образования государственно–организованного общества. Так как идеи создания «особых норм», регулирующих отношения политической власти и общества имеют долгую и богатую историю<sup>6</sup>, объектом анализа выступает период с Древнего Мира по настоящее время.

Несмотря на то, что конституционные нормы отличаются большей степенью стабильности, чем текущее законодательство, тем не менее, процесс формирования конституционного права далек от завершения. Данная тенденция обуслов-

лена объективными факторами, к которым относятся: динамизм социально-экономической системы современного общества, глобализация материальных и социальных институтов, неоднородность идеологических и политических форм развития. К субъективным обстоятельствам относится несовершенство конституционного законодательства и его правоприменительной практики.

Пределы историко-правового исследования предполагают использование соответствующей методики применения критериев с целью выявления особенностей становления и действия конституционных норм. Методика – формально-логические правила применения научных методов познания. Она обеспечивает объективную оценку истории становления конституционных установлений в ходе проведения сравнительно-исторического изучения рассматриваемой проблемы. Процедура применения методических рекомендаций сводится к соблюдению следующих принципов: во-первых, критерий конституционализма или отдельные элементы его содержания должны применяться только при наличии предмета конституционно-правового регулирования. Поэтому отсутствие отношений, возникающих из осуществления политической власти, служит основанием для отмены использования конституционализма; во-вторых, системное употребление элементов содержания конституционализма в процессе исследования природы конституционного права — сложная задача, т.к. его концепция не отличается завершенностью. Конституционализм формализован на теоретическом уровне как завершенное мировоззренческое учение, но не в действующем законодательстве, где закреплены лишь отдельные элементы данной доктрины. В этой связи допускается применение отдельных компонентов в границах предмета конституционно-правового регулирования. Формально-юридическая конструкция конституционных норм позволяет проводить изучение истории становления этого вида юридических предписаний по отдельным источникам или использовать их некоторую совокупность в единстве с предметом конституционно-правового регулирования.

На наш взгляд, мировоззренческие и формальные истоки становления идеи конституционных установлений можно обнаружить в различных обществах Древнего Мира – Китае, Вавилоне, Египте, Греции, Риме и т.д. Например, в Китае (221–209 гг. до н.э.) имело место деление законов на императорские и текущие. Греки использовали для обозначения таких предписаний термин «*nomos*» — особый закон, обладающий высшей юридической силой<sup>7</sup>. Он определял процедуры формирования и функционирования верховной власти, роль народа в этом процессе, его политические права. Римляне активно внедряли в юридическую практику термин «*constitutio*»<sup>8</sup>. Применение данного языкового знака объясняется необходимостью иерархизации социальных регуляторов<sup>9</sup>. В системе римского права ведущая роль принадлежала установлениям императоров. Они имели специфическую форму выражения — «императорские конституции»<sup>10</sup>.

Конституционные предписания в римском праве относятся к интересам самого государства<sup>11</sup>. «Такие нормы права, — пишет И.Б. Новицкий, — в современной теории принято называть императивными, повелительными, безусловно-обязательными»<sup>12</sup>. Приведенные факты служат важными предпосылками развития конституционного права. Изобилие и большое разнообразие юридических предписаний в римском праве предопределили потребность в работе по иерархизации норм права. Одним из направлений решения указанной задачи были признаны императорские конституции.

Большой вклад в формализацию конституционных установлений внес Юстиниан. Он провел большую работу по систематизации и унификации римского законодательства, что выразилось в создании Свода гражданского права (*Corpus*



Juris Civilis) и конституций императоров. Императорские конституции с присущей им ролью общих законов (*leges*) занимали доминирующее положение в системе источников римского права. Императорским конституциям придавался священный характер, что и предопределило их юридическую силу.

Следует заметить, что императорские конституции в римском праве обладали несколькими значениями. В одном случае они выступали в качестве единичного правового акта-документа, в другом – систематизированного<sup>13</sup>. Таким образом, императорские конституции активно применялись для создания иерархической системы римского права и законодательства. Эти нормативно-правовые акты следует рассматривать не только в качестве источника развития конституционного права, но и формы его объективации в юридической практике.

В частности, Э. Фриман считал, что в средневековой Англии применялись нормы неписанной конституции. Он писал: «В IX–XI веках в Англии действовала неписанная конституция, которая регламентировала отношения между обществом и властью, участие граждан в отправлении государственных функций ...»<sup>14</sup>. На данное качество правовой системы Англии обратил внимание и известный русский ученый-историк П.Г. Виноградов<sup>15</sup>. Анализ таких свидетельств наличия конституционных велений позволяет сделать вывод о возможности типовой дифференциации конституционных норм на писанные и неписанные.

Становление и развитие конституционных норм на Руси мало чем отличалось от общих закономерностей возникновения права в других странах. Наши предки с X в. активно используют слово «закон» как продукт законодательной деятельности, они отличают его от обычая совершенно так же, как делаем это мы. Первыми источниками конституционных норм были Древне Русские памятники права. Например, «Слово о Законе и Благодати» Иллариона, «Повесть временных лет» Нестора фиксируют цели развития русской государственности – идеи единства Киевской Руси. Более того, провозглашается независимость русичей, устанавливается принцип династического княжения. Повесть временных лет объявляет это начало единственной богом установленной формой правления в Киевской Руси<sup>16</sup>. По своему содержанию и значению приведенные веления имеют конституционную природу.

Анализ источников по истории становления конституционных норм у различных народов свидетельствует о неоднозначном и противоречивом процессе развития данного вида юридических предписаний. Тем не менее, компаративистика с неизбежностью подтверждает вывод о существовании конституционных норм на ранних стадиях развития государства. Поэтому формальные и политические признаки конституционализма позволяют утверждать, что первые признаки зарождения конституционного права можно обнаружить в Древнем Мире. Для такого утверждения существуют объективные предпосылки. В древнем обществе сложились необходимые и достаточные условия – наличие государственно-организованного общества и несистематизированного законодательства, судебной и законодательной власти, принципа суверенитета и т.д. Все перечисленные факторы возникновения и становления конституционного права имели ту или иную форму выражения.

Как правило, такого рода предпосылки были обусловлены образованием империй, где социальные регуляторы требовали иерархизации социальных норм. Например, в римском праве имели место императорские конституции. В Древнем Китае и Греции таких формальных источников конституционных норм нет, но есть Основной Закон государства. Самое главное в процессе образования кон-

ституционных установлений в древнем обществе состояло в том, что сложились политические и экономические условия, которые требовали создания общеобязательных правил действия государства и участия народа в этом процессе.

Между тем в науке конституционного права РФ существует и противоположная точка зрения. В частности, Р.В. Енгибарян утверждает, что ни рабовладельческое, ни феодальное государство не имели конституций как основного закона. «Конституции в собственно государственно-правовом смысле, — пишет Р.В. Енгибарян, — появились в результате буржуазных революций и были призваны зафиксировать экономическое и политическое господство буржуазии»<sup>17</sup>. На наш взгляд, здесь используется ранее отмеченный абстрактный критерий «демократия».

Однако с такой позицией трудно согласиться. История развития права свидетельствует, что конституции в государственно-правовом смысле существовали в Древнем Риме. Термином «constitutio» обозначали установления императоров, которыми регулировались наиболее важные общественные отношения, возникавшие из действий политической власти, обладавшие высшей юридической силой в системе правовых норм, фиксировавшие процедуры формирования верховной власти и определявшие пределы ее функционирования, регулировавшие отношения между гражданами Римской Империи и не гражданами, и т.д.<sup>18</sup>

Таким образом, конституционные нормы были известны правовым системам Древнего Мира. Данное утверждение распространяется и в отношении конституции. Этот нормативный правовой акт обладал всеми признаками основного закона, которые свойственны современным конституциям. Приведенные факты служат предпосылками становления и развития конституционного права. Вместе с тем можно согласиться с Р.В. Енгибаряном в том, что конституция не имела абсолютного верховенства в системе социальных регуляторов. Преимуществом обладало каноническое право. Это общеизвестный исторический факт, но в системе законодательства конституция была базовым документом.

В Средние века продолжается эволюция конституционных норм. Принимаются конституции вольных городов, действуют нормативные правовые акты, регламентирующие работу государственной власти и ее отношения с обществом. Именно со Средневековьем отечественные ученые-юристы связывают процесс становления конституционного нормотворчества в Российском государстве. Основанием для такого утверждения служит укрепление русской государственности<sup>19</sup>.

Важным аспектом эволюции конституционных норм является борьба церковной и светской властей. На наш взгляд, господство канонических установлений и церковной власти — одна из причин, побуждающих большинство ученых заявлять, что эпоха Возрождения — время возникновения конституционализма<sup>20</sup>. Именно в этот период были подорван авторитет церковной власти и заложены политико-экономические основания для формирования светского государства.

Усиление патримониальной юрисдикции происходило параллельно с развитием феодальных отношений, что расширило возможности человека. Церковная власть теряет свой авторитет социального института управления. Церковь отстраняется от формирования верховной власти. В этой связи государство стало усиливать свое влияние на общество и церковь.

В Новое время существенно возрастают роль и значение конституционных норм в системе права. Конституционное право стало мощным политико-правовым средством борьбы человека за свои права и свободы. Этот процесс, как правило, сопровождался социальными конфликтами. Например, революции на

британских островах, во Франции, борьба американских колоний за независимость и т.д. Последствия такой борьбы за власть оформлялись государственными велениями высшей юридической силы.

Результатом бурного развития конституционного законодательства является провозглашение определенных политических прав населения. На это обстоятельство обратил внимание В.И. Ленин: «Нормальное капиталистическое общество не может успешно развиваться без упроченного представительского строя, без известных политических прав населения»<sup>21</sup>. Конституции стали своеобразным политическим документом. С его помощью закреплялись не только права и свободы личности, но и соответствующий политический и экономический строй в конкретном государстве.

Таким образом, хронология возникновения и систематического изложения конституционных норм могут не совпадать. Отсюда возникает множество существенных разногласий относительно исторических этапов становления отдельных конституционных предписаний и конституционного права в целом. Поэтому нельзя подходить к анализу древних памятников права с позиции современного законодательства, выросшего на рационализме юридического позитивизма.

В истории русского государственного права можно отметить одну особенность становления конституционных норм. Она выражается в раннем обособлении «материального права государственного»<sup>22</sup>. Наиболее ярко это качество проявилось в Манифесте Петра III «О вольности дворянства». По мнению некоторых историков, в этом документе были даны обещания политического характера. В частности, Г.В. Вернадский отмечал, что в Манифесте содержится «как бы зародыш дворянской конституции»<sup>23</sup>.

Обособление материального государственного права было продолжено Екатериной II. Императрица издает Наказ. Этот политико-юридический документ дал толчок к научной разработке русского государственного права. Им вводился принцип законности в сфере государственного управления. Именно в Наказе Екатерины II впервые предлагается концепция русского государственного строя и закладываются юридические основания для развития политико-правовой системы Российской Империи.

Таким образом, эпоха Возрождения становится важным историческим этапом в развитии конституционного права и конституционализма в целом. Конституционные акты фиксировали переход от феодального к буржуазному типу государства. Это наиболее существенные факторы развития конституционного права. Идеологи буржуазии выдвигают тезис о верховенстве права, а не законов религии. Данная концепция материализуется через высшую юридическую силу конституции. В конечном счете достигается возможность конституционного регулирования государственного строя и политического режима<sup>24</sup>.

Наиболее ярко это качество конституционных установлений проявилось в России в XX в. После победы Великой Октябрьской социалистической революции большевики на конституционном уровне провозгласили власть рабочих и крестьян в форме диктатуры пролетариата. Каждые последующие изменения в Советской России закреплялись в новых конституционных актах. Данная практика продолжилась и с разрушением СССР. В Российской Федерации в 1993 г. принимается Конституция. Она фиксирует образование нового субъекта международных отношений и закрепляет изменения социально-экономического строя<sup>25</sup>.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы: во-первых, процесс формирования конституционных норм начинается с возникновения государства и права у древних народов; во-вторых, содержание конституционного права и формы его объективации могут не совпадать по времени; в-третьих, в Древнем Море и Средневековье существовали конституционные акты; в-четвертых, создание отдельных конституционных установлений в России начинается с образования Киевской Руси; в-пятых, окончательное оформление конституционное право получает в эпоху Возрождения; в-шестых, современное развитие конституционного права характеризуется высоким уровнем формализации.

<sup>1</sup> См.: *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С. 15.

<sup>2</sup> Более подробно об этом см.: *Паренти М.* Демократия для немногих / пер. с англ. А.А. Обухов. М., 1990. С. 89–106; *Берман Г.Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования / пер. с англ. М., 1994. С. 370–372; *Кабышев В.Т., Пряхина Т.М.* Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. № 2. С. 32–41; *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М., 2008. С. 8–48.

<sup>3</sup> См.: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 104.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 117–127.

<sup>6</sup> См.: Беседы и суждения Конфуция. 2-е изд., испр. / сост. Р.В. Грищенкова. СПб., 2001. С. 45, 61, 67, 145, 163, 171, 416; *Куманецкий К.* История культуры Древней Греции и Рима / пер. с польск. В.К. Ронина. М., 1990. С. 48–60, 230–231; *Аннерс Э.* История Европейского права / пер. со швец. М., 1996. С. 56–71.

<sup>7</sup> См.: Уголовные установления Тан с разъяснениями (Тан люй шу и). Цзюани 1–8/ пер. с кит. и коммент. В.М. Рыбакова. СПб., 1999. С. 7–74; *Сергеевич В.И.* Лекции и исследования по древней истории русского права / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 12–13.

<sup>8</sup> См.: Извлечения из конституций Юстиниана о составлении Дигест, об их обнародовании и утверждении // Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 156; Дигесты Юстиниана: в 8 т. / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1: О составлении Дигест. М., 2002. С. 26–69.

<sup>9</sup> См.: История буржуазного конституционализма XVII–XVIII веков / отв. ред. В.С. Нерсисянц. М., 1983. С. 19–42; *Новицкий И.Б.* Римское право. 4-е изд. стер. М., 1993. С. 8–9, 15–32.

<sup>10</sup> См.: *Бартошек М.* Римское право (понятия, термины, определения) / пер. с чеш. М., 1989. С. 87–88; *Новицкий И.Б.* Указ. соч. С. 18; *Гарсия Гарридо М.Х.* Римское частное право: Казусы, иски, институты / пер. с исп.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2005. С. 61–62.

<sup>11</sup> См.: История политических учений: в 2 ч. 2-е изд., испр. / под ред. К.А. Мокичева. М., 1971. Ч. 1. С. 67.

<sup>12</sup> *Новицкий И.Б.* Указ. соч. С. 8.

<sup>13</sup> См.: Дигесты Юстиниана: в 8 т. Т. 1. С. 35.

<sup>14</sup> *Фриманъ Э., Стебсъ В.* Опыты по истории английской конституции / пер. с англ. и под общ. ред. М.Ковалевского. М., 1880. С. 49.

<sup>15</sup> Подробно об этом см.: *Виноградов П.Г.* Очерки по теории права. Римское право в средневековой Европе / под ред. и с библиогр. очерком У.Э. Батлера и В.А. Томсинова. М., 2010. С. 233–246.

<sup>16</sup> Подробнее об этом см.: *Азаркин Н.М.* История юридической мысли России: курс лекций. М., 1999. С. 23–41; *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. М., 2005. С. 111–124; *Сергеевич В.И.* Указ. соч. С. 10, 13–74; *Юшков С.В.* Русская правда. Происхождение, источники, значение / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2010. С. 22–47.

<sup>17</sup> *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 11.

<sup>18</sup> Подробнее об этом см.: Извлечения из конституций Юстиниана о составлении Дигест, об их обнародовании и утверждении // Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. С. 153–156; *Бартошек М.* Указ. соч. С. 87–88; *Нерсисянц В.С.* История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. М., 1983. С. 20.

<sup>19</sup> См.: *Шмидт С.О.* Российское государство в середине XVI столетия. Царский архив и лицевые летописи времени Ивана Грозного. М., 1984. С. 5.

<sup>20</sup> См.: *Нерсисянц В.С.* Указ. соч. С. 3–6.

<sup>21</sup> *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 20. С. 68.

<sup>22</sup> См.: *Сергеевич В.И.* Указ. соч. С. 153–157; *Тарановский Ф.В.* История русского права / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 43; *Юшков С.В.* Указ. соч. С. 294, 298–299; *Владимирский-Буданов М.Ф.* Указ. соч. С. 777.

<sup>23</sup> См.: *Вернадский Г.В.* Очерк истории Русского Государства. XVIII–XIX века (Период империи). Прага, 1924. С. 21.

<sup>24</sup> См.: *Нерсисянц В.С.* Указ. соч. С. 3–7; *Аннерс Э.* Указ. соч. С. 270–275.

<sup>25</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 20.

**В.И. Гавриленко, Т.А. Ленкина**

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ОРГАНИЧЕСКИЕ ЗАКОНЫ: ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПОНЯТИЙ В КОНСТИТУЦИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Статья посвящена определению понятий конституционного и органического законов и их интерпретации в конституционном законодательстве РФ и зарубежных стран. Формулируется вывод, согласно которому закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации» может быть принят как федеральный конституционный закон при условии, что будет непосредственно предусмотрен Основным Законом страны.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционный закон, органический закон, Федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации».

**V.I. Gavrilenko, T.A. Lenkina**

## **CONSTITUTIONAL AND ORGANIC LAWS: INTERPRETATION OF THE CONCEPTS OF CONSTITUTIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND OF THE FOREIGN COUNTRIES**

The article is devoted to the definition of concepts of the constitutional and organic laws and their interpretation in the constitutional legislation of the Russian Federation and foreign countries. The authors conclude that the law "About Federal Assembly of Russian Federation" can be adopted as the federal constitutional law provided that this law will be directly provided by the Basic law of the country.

**Keywords:** Constitution, constitutional law, organic law, Federal constitutional law "About Federal Assembly of Russia".

Обсуждение вопроса о необходимости принятия нового федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации»<sup>1</sup> актуализирует проблему исследования видов законов, принимаемых парламентом России и, в частности, вопроса о признаках и специфике особых федеральных конституционных законов.

Как известно, Конституция РФ 1993 г. предусмотрела такую разновидность законов, как федеральный конституционный закон<sup>2</sup>. В связи с этим в конституционно-правовой науке были разработаны понятие и особые признаки федерального конституционного закона<sup>3</sup>. К таким особым признакам федерального конституционного закона (ФКЗ) можно отнести следующие их специфические особенности.

*Особый предмет регулирования.* Для федеральных конституционных законов характерно то, что они принимаются по вопросам ведения Российской Федерации. Анализ ч. 1 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ позволяет сделать вывод, что это вопросы *исключительного* ведения Российской Федерации (ст. 71).

При этом федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ. Упоминания о необходимости принятия федеральных конституционных законов содержатся в ч. 1 ст. 56,

© Гавриленко Валентина Ивановна, 2014  
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: valentinagavrilenko@yandex.ru

© Ленкина Татьяна Алексеевна, 2014  
Доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lenkina.tatiana@yandex.ru

ч. 2 ст. 65, ч.5 ст. 66, ч. 1 ст. 70, п. «в» ст. 84, ч. 3 ст. 87, ст. 88, п. «е» ч. 1 ст. 103, ч. 2 ст. 114, ч.3 ст. 118, ч.3 ст. 128 и ч.2 ст. 135. Соответственно речь идет о принятии федеральных конституционных законов о чрезвычайном и военном положении, о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта; о порядке изменения статуса субъекта РФ; о Государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации; о референдуме, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации; о Правительстве РФ; о судебной системе РФ; О Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ и иных федеральных судах; О Конституционном Собрании в Российской Федерации. Это закрытый, исчерпывающий перечень федеральных конституционных законов. Вместе с тем некоторые ученые считают, что данный перечень – это только обязательный минимум, тогда как Федеральное Собрание РФ может в такой форме регулировать и другие общественные отношения, если сочтет это необходимым<sup>4</sup>. Вряд ли с этим можно согласиться. Более того, это прямо противоречит ч. 1 ст. 108 Конституции РФ, устанавливающей, что «федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации».

На сегодняшний день большинство предусмотренных Конституцией РФ федеральных конституционных законов уже принято. Исключения составляют ФКЗ «О Конституционном Собрании Российской Федерации» и «О порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации». Думается, что 20 лет действия Конституции РФ срок вполне достаточный для того, чтобы ставить вопрос о необходимости принятия всех предусмотренных Основным законом страны федеральных конституционных законов.

Таким образом, в Российской Федерации под федеральным конституционным законом принято понимать принятые по вопросам исключительного ведения Российской Федерации законы, непосредственно предусмотренные Основным законом. Вместе с тем в некоторых зарубежных странах, например во Франции, такие законы называются органическими. В различных странах термины «органический закон» и «конституционный закон» имеют разное значение. Органическими, как правило, называют законы, издание которых предусмотрено непосредственно в конституции и которые как бы представляют собой продолжение и развитие конституции.

Конституция Франции 1958 года впервые ввела в правовую систему страны новую категорию – органический закон, который занимает в иерархии юридических норм этой страны место непосредственно вслед за Конституцией. Ст.46 Конституции Французской Республики устанавливает особый порядок принятия законов, «которым Конституция придает характер органических». Обычная процедура, предусмотренная ст. 45, дополнена рядом условий, необходимых для принятия органического закона: 1) законопроект или законодательное предложение передается на рассмотрение и голосование рассматривающей его палаты только по истечении пятнадцатидневного срока с момента его внесения; 2) если не достигнуто согласие между палатами, акт может быть принят в Национальном собрании в последнем чтении только абсолютным большинством его членов; 3) органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты в одинаковой редакции обеими палатами; 4) органические законы могут быть промульжированы только после объявления Конституционным советом об их соответствии Конституции<sup>5</sup>.

Во Франции имеется обширное органическое законодательство, поскольку Конституция этой страны содержит множество бланкетных норм. Заметим,

что французский термин «*loi organique*» переводится как «основной закон», что подчеркивает его конституционный характер, непосредственную связь с конституцией, из которой, собственно, и «вытекает» органический закон.

Конституция Итальянской Республики не использует термин «органический закон», однако в ее тексте чётко прослеживается разграничение законов, принятие которых предусмотрено конституционными нормами (по существу – органических)<sup>6</sup> и законов конституционных. Следует отметить, что ст. 138 называет конституционными «законы, изменяющие Конституцию, и другие конституционные законы». Следовательно, в Италии конституционными законами именуется не только акты, изменяющие текст Конституции, но и другие законы, содержащие особо важные нормы конституционного характера. Примером могут служить Конституционный закон от 9 февраля 1948 г. № 1 «О соблюдении конституционной законности и о гарантиях независимости Конституционного Суда»<sup>7</sup>, Конституционный закон от 21 июня 1967 г. № 1 «О выдаче лиц, совершивших преступления геноцида»<sup>8</sup> и др.

Иногда наименования «органический» и «конституционный» употребляются как синонимы, но на практике эти понятия не совпадают. Так, во Франции под конституционным законом (*loi constitutionnelle*) понимают только закон, вносящий изменения в Конституцию.

Следовательно, то, что в Российской Федерации называется законами о поправках в Конституцию, во многих зарубежных странах именуется конституционными законами.

Таким образом, конституционная интерпретация понятия «конституционный закон» в России отличается от трактовки такого закона, принятой в зарубежных странах, что необходимо учитывать при анализе конституционного законодательства России и зарубежных стран.

Следующая особенность федерального конституционного закона связана с его *особой юридической силой*, которая меньше, чем у Конституции, но больше, чем у обычных федеральных законов. В соответствии с ч. 3 ст. 76 Конституции РФ «федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам». В других странах, например во Франции, где конституционными законами вносятся изменения в сам текст Конституции, юридическая сила таких законов равна Конституции, т.к. нормы таких законов – это и есть сама Конституция.

Федеральные конституционные законы в Российской Федерации имеют и *особый порядок принятия*, отличный как от порядка принятия законов о поправках к Конституции, так и от порядка принятия обычных федеральных законов.

В отличие от федерального закона, который в соответствии со ст. 105 Конституции РФ принимается Государственной Думой и далее проходит процедуру одобрения Советом Федерации, федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 108 Конституции РФ).

Таким образом, буквальное толкование ст. 108 Конституции РФ позволяет сделать два вывода: 1) для принятия федерального конституционного закона необходимо получение не простого, а квалифицированного большинства голосов парламентариев обеих палат Федерального Собрания (причем, различного в Государственной Думе и Совете Федерации) и второй — последовательность рассмотрения проекта Федерального конституционного закона такова, что он

должен вноситься и первым рассматриваться в Совете Федерации, а затем – в Государственной Думе.

Обращает на себя внимание также и то, что Конституция РФ предусматривает «одобрение» федерального конституционного закона как верхней, так и нижней палатами Федерального Собрания РФ. Такая терминология неудачна в технико-юридическом смысле. Говорить об одобрении можно только применительно к уже принятому закону. Видимо, буквальное толкование ст. 108 Конституции РФ позволяет предполагать, что в ней говорится о принятии федерального конституционного закона Советом Федерации и одобрении Государственной Думой. Косвенно об этом свидетельствуют положения ст. 2 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (в ред. от 25 декабря 2012 г.)<sup>9</sup>, предусматривающей, что датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции, а датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией РФ.

На наш взгляд, положения ст. 108 и 104 Конституции РФ, в которой говорится о том, что все законопроекты субъектами законодательной инициативы вносятся в Государственную Думу, противоречат друг другу.

Положения о том, что отдельные законопроекты могут вноситься для первоначального рассмотрения в верхнюю палату двухпалатного парламента, содержатся в конституциях целого ряда зарубежных стран. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Основного закона Федеративной Республики Германии правительственные законопроекты направляются сначала в Бундесрат, который вправе в течение шести недель выразить свое отношение к ним. Если же законопроектом предусмотрены изменение Основного закона или передача суверенных прав, срок для Бундесрата составляет девять недель и не может быть сокращён. Закон, который специально изменяет или дополняет текст Основного закона, нуждается в одобрении двух третей членов Бундестага и двух третей голосов Бундесрата (ст. 79)<sup>10</sup>.

Конституция Франции в ч. 2 ст. 39 устанавливает, что «проекты законов, имеющих в качестве своей основной цели организацию территориальных коллективов, и проекты законов о представительных органах французов, проживающих за пределами Франции, сначала вносятся в Сенат»<sup>11</sup>. Сложная процедура принятия конституционного закона, предусмотренная ст. 89, обеспечивает «жесткость» Основного закона Французской Республики, придаёт ему устойчивый, но не закостеневший характер. Для пересмотра Конституции требуется принятие конституционного закона в идентичной редакции обеими палатами парламента с последующим одобрением его референдумом. Возможен и другой вариант: «...Проект пересмотра не передается на референдум, если Президент Республики решит передать его на рассмотрение Парламента, созванного в качестве Конгресса; в этом случае проект пересмотра считается одобренным, если он получает большинство в три пятых поданных голосов»<sup>12</sup>. Таким образом, Конституция Франции устанавливает для принятия конституционных законов процедуру, состоящую из двух этапов – принятия и ратификации, при этом Сенат и Национальное Собрание находятся в равных условиях.

Конституция Итальянской Республики в ст. 138 также устанавливает усложненную процедуру принятия конституционных законов, которая предусматривает две последовательные стадии. Конституционные законы принимаются дважды в каждой из палат Парламента, между обсуждениями должно пройти не менее трех месяцев. Во



втором голосовании они должны быть одобрены абсолютным большинством голосов членов каждой из палат. Второе голосование является ратифицирующим<sup>13</sup>. Кроме того, если во втором голосовании конституционные законы не получили двух третей голосов в каждой из палат, то возможно проведение факультативного референдума<sup>14</sup>.

Конституция Италии не устанавливает, в какую из палат проект конституционного закона должен поступать в первую очередь, поскольку палаты совершенно равноправны, сроки их полномочий совпадают. Италия – унитарное государство с сильной степенью регионализации, широкая областная автономия может рассматриваться как некий шаг в направлении федерации. В соответствии со ст. 57 Конституции Сенат избирается на основе областей, за исключением мест, предназначенных для заграничного избирательного округа. Однако Палата депутатов отличается от Сената только числом членов и возрастом депутатов, поскольку для Сената предусмотрен более высокий возрастной ценз активного и пассивного избирательного права. «Законодательная функция осуществляется совместно обеими палатами» (ст. 70), ни одна палата не имеет каких-либо преимуществ в законодательном процессе, их полномочия практически совпадают. Таким образом, опыт законодательства парламента Италии вряд ли может быть использован в России с ее сложной федеративной формой государственного устройства.

Возвращаясь к идеям принятия Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации», можно сделать следующие выводы:

1) принятие такого федерального конституционного закона потребует внесения поправки к Конституции РФ. Статья 94 Основного Закона «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом» может быть дополнена положением – «действующим в порядке, установленном федеральным конституционным законом»;

2) требуется также конституционная интерпретация ст. 108 и 104 Конституции РФ и устранение противоречия, содержащегося в этих статьях. Для Федерального конституционного закона должен быть четко определен порядок его принятия Советом Федерации и одобрения Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

<sup>1</sup> См.: Закон о «Федеральном Собрании Российской Федерации» может быть принят уже в 2013 году // Российская газета. 2013. 3 июня.

<sup>2</sup> См. ст. 108 Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституция и государственная символика Российской Федерации. М., 2009.

<sup>3</sup> См.: *Васильев Д.В.* Юридическая природа органических законов: Ярославль, 2006. С. 34-57; *Зеленукин А.А.* Российское законодательство: состояние и проблемы оптимизации / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 2007. С. 46-49; *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 74-75; *Колесников Е.В.* Конституция и конституционные законы как основа российской правовой системы // Правоведение. 1995. № 4-5. С. 10-11 и др.

<sup>4</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 456-457.

<sup>5</sup> См.: Конституция Французской Республики // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост.; пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 64.

<sup>6</sup> См., например, ст. 48, 65, 69, 79, 100, 111, 113 Конституции Итальянской Республики.

<sup>7</sup> См.: Конституция Итальянской Республики // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. С. 231.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 201.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8, ст. 801; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7579.

<sup>10</sup> См.: Основной закон ФРГ // Конституции зарубежных государств. М., 2006. С. 140, 142.

<sup>11</sup> Конституция Французской Республики // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. С. 62.

<sup>12</sup> Там же. С. 79.

<sup>13</sup> См.: *Маклаков В.В.* Конституция Италии (Вступительная статья) // Конституции зарубежных государств. С. 194.

<sup>14</sup> См.: Конституция Итальянской Республики // Конституции зарубежных государств. С. 231.

Е.В. Комбарова

## ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ ВЛАСТИ РОССИИ

Статья посвящена конституционному принципу разделения властей, вопросам организации органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, разделение властей, органы государственной власти, организация, функционирование.

E.V. Kombarova

## THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION OF POWERS IN THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF GOVERNANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the consideration of the constitutional principle of the separation of powers, organization of public authority bodies in the Russian Federation, public authorities of the subjects of the Russian Federation and municipal bodies.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, principle of the separation of powers, public authorities, organization, functioning.

Проблема власти – наиболее острая для любого современного государства, т.к. затрагивает фундаментальные основы жизнедеятельности общества. Несомненно, принцип разделения властей должен стать главным в построении конституционной системы органов государственной власти. Основным функциям государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной — должны корреспондировать соответствующие органы государства. Принцип разделения властей имеет особенно определяющее значение, предусматривает формирование системы «сдержек и противовесов», устанавливает компетенцию органов триады власти и препятствует такому истолкованию полномочий того или иного органа государственной власти, которое может привести к утверждению самостоятельного характера одной из ветвей единой государственной власти. Исходя из классической теории разделения властей, каждая ветвь власти является самостоятельной и обособленной и вместе с тем наделенной правами взаимного контроля. Иногда произвольно расширяют число властей, поскольку классическая триада власти как бы не соответствует политической реальности. Выделяют, к примеру, президентскую, избирательную, контрольную, учредительную, прокурорскую, партийную, информационную или иную власть. Однако это невозможно, поскольку приведет к дроблению власти в государстве и произойдет отождествление ветвей государственной власти с конкретными функциями государственных органов.

Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Основного Закона России, относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства и служит одной из основ конституционного строя. Его смысл заключается в избежании неограниченности, диктатуры одного лица или группы лиц, в построении системы «сдержек и противовесов» против возможного возвышения

© Комбарова Елена Валерьевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Len.Kom@rambler.ru

одной власти над другими и тем самым должен гарантировать соблюдение демократических начал в управлении обществом. Верно утверждение В.Т. Кабышева о том, что конституционный механизм власти должен полностью исключать произвол тирании, безграничное всевластие бюрократии, возможность возрождения любого культа. Власть в демократическом, правовом государстве и гражданском обществе должна быть служанкой общества, а не господином<sup>1</sup>.

Принцип разделения властей не означает застывшее состояние выделенных ветвей власти, а предполагает динамичный процесс их постоянного взаимодействия, согласованного функционирования, совместного поиска наиболее оптимальных решений вопросов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации с помощью специальных правовых процедур, установление и развитие которых он обуславливает. Конечно, у каждой власти есть свое место и назначение. Однако в их расстановке могут быть субъективные подходы, в значительной мере предопределенные характером и традициями государственного строя. Споры по вопросу о том, какая из властей является главной, первенствующей, важнейшей, очевидно, нескончаемы.

Внедрение принципа разделения властей в ткань законодательного регулирования происходило в непростых политических условиях. Противоречия между представительными и исполнительно-распорядительными органами власти как на федеральном уровне, так и в регионах, разногласия внутри депутатского корпуса создали предпосылки для размежевания государственной власти.

Однако после вынесения ряда решений Конституционного Суда РФ<sup>2</sup> и принятия соответствующей законодательной базы было установлено, что принцип разделения властей предполагает систему правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие, обеспечивает взаимный баланс ветвей власти, исключает возможности какой-либо из них подчинить себе другие ветви. Каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению или ограничению деятельности другой допускаются, но только при условии баланса таких полномочий, гарантируемых на основе законодательных решений. Конституционный Суд РФ одновременно подчеркнул стабилизирующую и рационализирующую роль данного принципа. Разделение властей обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах Федерации.

Конституционная практика современной России свидетельствует о том, что система федеральных органов государственной власти, не являясь совершенной, сложилась и функционирует на основе системообразующего принципа разделения властей, но имеется и в самой Конституции РФ ряд противоречий. Так, Основной Закон устанавливает, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют... Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума)...». В ст. 10 закреплено: «Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Статья 94 устанавливает, что «Федеральное Собрание парламент Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти». Из этого следует, что в законодательном органе государственной власти РФ присутствует исполнительный орган — представитель субъекта РФ, наделенный полномочиями вновь избранным

высшим должностным лицом субъекта Федерации. Нельзя не отметить важную роль в конституционном механизме власти России, которую занимает глава государства. Конституционно-правовой статус Президента предопределяет объем полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, его эффективного функционирования в условиях разделения на законодательную, исполнительную, судебную власти. Он не входит прямо ни в одну из ветвей государственной власти, сохраняя юридическую дистанцию от всей триады власти, глава государства в определенной мере управляет, нормотворчеством, разрешает разногласия. Президент обеспечивает положение, при котором все органы государственной власти осуществляют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции; выполняет функцию своеобразного арбитра в координации взаимодействия трех ветвей власти. Строго говоря, это противоречит современным представлениям о свободной демократии, но в условиях слабости политических институтов, их персонифицированности с конкретными личностями, слабости судебной системы координирующая роль главы государства является оправданной. В то же время Президент не несет ни перед кем и никакой конституционно-правовой ответственности, что не естественно для демократического государства. Об этом было сказано и С.А. Авакьяном на встрече Президента с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин<sup>3</sup>.

Необходимо также отметить, что отдельные органы государственной власти регионов еще не сформировались окончательно, пребывают в перманентной стадии становления, а указанный принцип на местах нередко деформируется и формализуется. Принцип разделения властей влияет как на органы местного самоуправления, так и на их взаимодействие с органами государственной власти, несмотря на то, что в систему органов государственной власти РФ органы местного самоуправления не входят, но являются неотъемлемой частью государственного механизма России. Система органов государственной власти субъектов Федерации, реализуя систему сдержек и противовесов, должна учитывать формы взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

По истечении 20 лет российская конституционная практика показала, что состояние принципа разделения властей зависит от многих факторов: степени централизации (децентрализации) государства, способа организации системы органов государственной власти России и ее субъектов, специфики субъекта Федерации. Современная организация государственной власти в России имеет ряд принципиальных недостатков, требующих своевременного устранения. Так, регионы, добровольно отказываясь от полномочий, предоставляемых федеральным конституционным законом, позволяющим им иметь полноценную конституционно-уставную систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, порождают тенденцию к ущемлению судебной власти в подавляющем числе регионов, не реализуют в полной мере принцип разделения властей, ограничивают свои возможности самостоятельно разрешать правовые коллизии и разногласия на региональном и местном уровнях публичной власти. Вместо этого в таких субъектах граждане и их объединения, органы государственной и местной властей за разрешением споров, подведомственных конституционным (уставным) судам, будут обращаться к разным политическим силам, нагнетая тем самым социально-политическую ситуацию в обществе, или в федеральные органы власти, в т.ч. в Конституционный Суд РФ, значительно увеличивая объем их работы<sup>4</sup>. При этом отсутствие возможности на

месте устранять все противоречия и пробелы в издаваемых субъектом законах и нормативных правовых актах и необходимость в каждом случае обращаться в федеральные органы власти за проверкой их законности будет в конечном итоге способствовать формированию отрицательного имиджа субъекта Федерации.

Разделение властей — один из основных принципов политической организации общества, который закреплен в основных законах всех современных государств. Фундаментальный смысл данной политической концепции — предотвратить или свести до минимума возможность злоупотребления властью — путем ее сосредоточения в одних руках. Ни одна ветвь государственной власти не может доминировать в правовом государстве. Государственная власть едина по своему источнику, но разделена по властным функциям. Реализация данного принципа служит укреплению государственного аппарата в целом, а также расширяет эффективность деятельности каждого органа государственной власти в отдельности; направлена на повышение профессионализма и ответственности государственных и муниципальных служащих всех уровней и ветвей власти, а также обусловлена объективной необходимостью организации взвешенного и эффективного конституционного механизма власти в Российской Федерации. Однако два десятилетия — достаточно короткий срок для полномасштабного становления властного института в государственно-правовой системе, но можно с полным основанием утверждать, что конституционный принцип разделения властей, определяющий организацию государственной власти, последующая реализация которого будет способствовать дальнейшему строительству демократического федеративного правового государства, доказал свою универсальность.

<sup>1</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. № 3. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4, ст. 409; Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми “О государственной службе Республики Коми”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 23, ст. 2626.

<sup>3</sup> См.: Встреча с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин. Московская область. Ново-Огарево. 7 ноября 2013 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://президент.рф/новости/19579> (дата обращения: 11.11.2013).

<sup>4</sup> См.: Цалиев А., Качмазов О. Противоречия и пробелы в федеральном законодательстве тормозят дальнейшее развитие органов конституционного правосудия // Российская юстиция. 2007. № 11. С. 2–4.

**П.Ю. Нечаев**

## К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ПРАВЛЕНИЯ

В статье исследуются четыре принципа представительного правления: назначение правящего меньшинства путем выборов через регулярные промежутки времени, независимость представителей в принятии политических решений, свобода общественного мнения и обсуждение государственных решений. Анализируются закрепление и реализация этих принципов в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** народовластие, представительное правление, принцип, периодичность выборов, свободный мандат, императивный мандат, свобода общественного мнения, обсуждение государственных решений.

© Нечаев Павел Юрьевич, 2014

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [nechaevsar@gmail.com](mailto:nechaevsar@gmail.com)

P.Y. Nechaev

## ON PRINCIPLES OF THE REPRESENTATIVE GOVERNMENT

This article is devoted to the study of four principles of the representative government, such as: those who govern are appointed by election at regular intervals; those in power enjoy some measure of independence in the policy decisions that they make while in office; freedom of public opinion; public decisions are subject to trial by discussion. This paper attempts to analyze realization of these principles in Russian Federation.

**Keywords:** popular sovereignty, representative government, principle, periodic elections, free mandate, imperative mandate, freedom of public opinion, public decision.

Принято считать, что из-за обширности территорий и высокой населенности современных государств каждодневное решение государственных дел непосредственно народом невозможно. Поэтому эта задача возлагается на специальные органы, действующие в рамках предоставленных им полномочий. Такое делегирование народом либо отдельными входящими в него социальными образованиями части принадлежащих ему прав избираемым на демократических основах представительным органам государственной власти обозначается понятиями «представительное народовластие» или «представительное правление»<sup>1</sup>.

Доктрина народного представительства, сложившаяся в XVIII-XIX вв., обычно понимается как совокупность следующих принципов: народное представительство учреждается конституцией; народ как носитель суверенитета уполномочивает парламент осуществлять от его имени законодательную власть; народ избирает в парламент своих представителей – депутатов и сенаторов; член парламента – представитель всей нации, а не тех, кто его избрал, и потому не зависит от избирателей, не может быть ими отозван<sup>2</sup>. Современная российская система народного представительства в общем и целом соответствует указанной системе принципов.

На практике эти принципы не могут обеспечить подлинное народовластие, поскольку защищают в большей степени интересы представителей, а не народа. Проведя историко-теоретический анализ, Б. Манин пришла к выводу, что представительное правление осуществляется на основе четырех неизменных принципов: назначение правящего меньшинства путем выборов через регулярные промежутки времени; лица, наделенные властью, пользуются известной мерой независимости в принятии политических решений во время своего пребывания в должности, не будучи жестко связанными пожеланиями избирателей или теми политическими платформами, на которых пришли к власти в ходе выборов; принцип свободы общественного мнения, заключающийся в том, что, хотя представители и пользуются известной свободой действий, народ со своей стороны также сохраняет право озвучивать собственное мнение или недовольство; государственные решения выносятся на суд общества путем обсуждения<sup>3</sup>. Эти принципы складывались на протяжении веков. Они отражают закономерности общественного развития – Российская Федерация не является исключением, и российское законодательство в той или иной степени закрепляет все вышеназванные принципы.

*Регулярность (периодичность) проведения выборов* установлена в ст. 9 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> – выборы представителей являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий

этих органов или депутатов. Сроки полномочий избираемых должностных лиц и органов закрепляются в различных нормативных актах, однако принцип периодичности выборов ничего не говорит о продолжительности этих сроков. Установление сроков полномочий в большинстве случаев находится в руках самих представителей, что может приводить к злоупотреблениям.

*Принцип определенной независимости процесса принятия решений властью от желаний электората* или принцип свободного мандата прямо в законодательных актах не закреплен, но нашел свое отражение в решениях Конституционного Суда РФ: «Участвуя в законотворчестве и осуществлении других функций, возложенных в системе народовластия на парламент, депутат является представителем всего народа (в общероссийском парламенте) или представителем всех граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации (в законодательном органе государственной власти данного субъекта Российской Федерации), при этом он связан лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью (принцип так называемого свободного мандата)»<sup>5</sup>.

Депутат Государственной Думы обязан поддерживать связь с избирателями: рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан, проводить встречи с избирателями и т.п. Информацию о своей деятельности он сообщает во время встреч с избирателями, а также через средства массовой информации<sup>6</sup>. Отсутствие ответственности за нарушение перечисленных обязанностей позволяет депутату поступать в соответствии со своими убеждениями, действовать свободно. Как отмечает Б.С. Эбзеев, «влияние народа ограничивается велениями, проистекающими из основ конституционного строя, общественным мнением и возможностью отказать депутату или партийному списку на следующих выборах, следовательно, не выходит за рамки предоставления мандата на весь срок легислатуры без возложения иных обязательств, которые бы гарантировались правом отзыва депутата избирателями»<sup>7</sup>.

В основе советских конституций (как и в большинстве социалистических конституций), наоборот, закреплялся принцип императивного мандата. Депутат согласно этой концепции является представителем, прежде всего, своих избирателей – их наказания обязательны для него, в случае недовольства избиратели имеют право в любое время отозвать своего депутата<sup>8</sup>. Императивный мандат для депутатов любых представительных органов существует, например, в Китайской Народной Республике. Если депутат нарушает законы, дисциплину, пренебрегает своими обязанностями, то он может быть досрочно отозван избравшими его лицами или органами из состава представительного органа<sup>9</sup>.

В Российской Федерации на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления возможен как свободный, так и императивный мандат. Допустимость императивного депутатского мандата была подтверждена Конституционным Судом РФ в Постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П<sup>10</sup>, которым Закон Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в части установления института отзыва депутата был признан соответствующим Конституции. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup> предусматривает возможность голосования по отзыву депутатов представительных органов на местном уровне.

*Принцип свободы общественного мнения* основывается на положениях ст. 29 Конституции РФ, в соответствии с которой каждому гарантируется свобода мысли и слова. Более того, в последнее время были сделаны некоторые шаги для

расширения возможностей выражения мнений граждан. Согласно Указу Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»<sup>12</sup> законопроекты в области социально-экономического развития по решению Президента могут быть вынесены на общественное обсуждение посредством его размещения в сети Интернет и приема от граждан замечаний и предложений. «В текущем виде этот механизм, однако, не обеспечивает гарантий реального учета властью общественного мнения и требует дальнейшего совершенствования»<sup>13</sup>.

*Принцип испытания публичных решений дебатами* предполагает необходимость дискуссии при принятии законов: «Ни одно предложение не может быть принято, если большинство после аргументированного рассмотрения не считает его обоснованным»<sup>14</sup>. Несмотря на то, что закон представляет избранным представителям широкое поле для дискуссии, в последнее время обсуждения в Федеральном Собрании минимизируются, что иллюстрирует знаменитая фраза экс-председателя Государственной Думы Б. Грызлова: «Парламент – не место для дискуссий»<sup>15</sup>.

По мнению М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского, это происходит из-за того, что политически «сильному» Президенту не только институционально, но уже и функционально не способен противостоять ни один властный институт, в т.ч. и Федеральное Собрание, которое сегодня готово принять в виде закона любую инициативу, «спущенную» из Администрации Президента<sup>16</sup>.

В заключение следует отметить, что принципы представительного правления в современных российских условиях имеют определенные специфические черты. Ограниченность дискуссии при обсуждении законопроектов, принятие проектов сразу в нескольких (или даже во всех) чтениях, несомненно, снижают качество законов. Нет ничего плохого в том, что предлагаемые проекты готовятся бюрократами или неизбираемыми экспертами, но они не должны становиться законами без обсуждения. С другой стороны, использование отдельных элементов императивного мандата на региональном и местном уровнях – явление позитивное, поскольку позволяет народу контролировать своих представителей посредством институтов отчетности и отзыва и в то же время не ограничивать парламентария в свободе его деятельности. Без подобного контроля, в т.ч. на федеральном уровне, подлинная демократия в России вряд ли может существовать.

<sup>1</sup> См.: Комарова В.В. *Формы непосредственной демократии: учебное пособие*. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 18.

<sup>2</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и доаб. М., 2005. С. 512.

<sup>3</sup> Landemore H. *Is Representative Democracy Really Democratic? Interview of Bernard Manin and Nadia Urbinati*. URL: [http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20080327\\_manin\\_en.pdf](http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20080327_manin_en.pdf) (дата обращения: 19.11.2013).

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой” // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 11. Ст. 1365.

<sup>6</sup> См. ст. 8 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 28, ст. 3466.

<sup>7</sup> Эбзеев Б.С. *Введение в Конституцию России*. М., 2013. С. 406.

<sup>8</sup> См.: Фарбер И.Е., Ржевский В.А. *Вопросы теории советского конституционного права*. Вып. 1. Саратов, 1967. С. 174; Конституционное право России: учебник / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013. С. 62–63.

<sup>9</sup> См.: Чиркин В.Е. *Конституционное право зарубежных стран*. М., 1997. С. 357.



<sup>10</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2, ст. 348.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 167.

<sup>13</sup> См.: *Петрова М.* Развитие процесса интернет-обсуждения законопроектов и легитимация законов. URL: <http://krasn.pravo.ru/urgent/view/32881/> (дата обращения: 12.02.2014).

<sup>14</sup> *Манен Б.* Принципы представительного правления / пер. с англ. Е.Н. Рощина; науч. ред. О.В. Хархордин. СПб., 2008. С. 238.

<sup>15</sup> «Парламент – не место для дискуссий» – сокращение, используемое в прессе. Согласно стенограмме заседания Б.В. Грызлов выразился следующим образом: «Мне кажется, что Государственная Дума – это не та площадка, где надо проводить политические баталии, отстаивать какие-то политические лозунги и идеологии, это та площадка, где должны заниматься конструктивной, эффективной законодательной деятельностью. У нас с вами есть возможность обсуждать вопросы во время парламентских слушаний. Безусловно, будет общение между лидерами фракций. И я думаю, что Совет Думы именно в таком формате будет работать наиболее конструктивно» (текст стенограммы заседания Государственной Думы, заседание 1 (715) от 29 декабря 2003 г., сборник: Бюллетень № 1 (715). Ч. 1. С. 4–31.

<sup>16</sup> См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 86.

**В.С. Хижняк**

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЕЕ КОНСТИТУЦИЯ

Статья посвящена влиянию Конституции РФ 1993 г. на ее международно-правовую жизнь, малоизученному и в конституционном, и в международном праве вопросу, представляющему теоретический интерес.

**Ключевые слова:** конституционное право, международное право, международно-правовая жизнь, национальные интересы, правовая политика.

**V.S. Khizhnyak**

## THE INTERNATIONAL POLICY OF MODERN RUSSIA AND ITS CONSTITUTION

The article is devoted to the analyses of the impact of the Russian Constitution 1993 on its international policy. This question has a theoretical interest, but it not yet become the subject of analysis no in the Russian science of constitutional law neither in the science of constitutional law.

**Key words:** constitutional law, international law, international policy, national interests, legal policy.

*«В условиях жесточайшего кризиса (финансового, экономического), вызовов XXI столетия Конституция 1993 г. выступает как источник объединения, стабильности и вектор развития нашей страны».*

*В. Т. Кабышев<sup>1</sup>.*

Конституция РФ 1993 г. определила основы участия России в международной жизни, ее внешней политики, закрепив постоянные, непреходящие национальные и некоторые интернациональные интересы. Как отмечает В.Т. Кабышев, «общечеловеческие ценности, будучи закрепленными в Конституции государства, приобретают свойство конституционных ценностей»<sup>2</sup>.

© Хижняк Вероника Сергеевна, 2014

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

В Преамбуле Конституции РФ говорится, что она принимается многонациональным народом России, «утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство ... возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократических основ, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества». Исходя из этого, можно сделать вывод, что основными или непреходящими интересами РФ являются обеспечение прав и свобод человека, построение гражданского общества, сохранения суверенитета, государственного единства, развитие демократии, решение экономических проблем, усиление позиций России и ее авторитета в международных отношениях. Такие часто упоминающиеся в юридической литературе национальные интересы России, как решение демографических проблем, обеспечение национальной безопасности, укрепление территориальной целостности и нерушимости государственных границ, укрепление экономики, защита национального производителя, развитие социальной сферы, культуры, образования и здравоохранения можно считать проистекающими из интересов, обозначенных в Преамбуле Конституции РФ, а также положений иных ее статей.

Растущая в настоящее время интеграция государств создает ситуацию, в которой крах интересов одного государства в международных отношениях вызывает поражение интересов другого. Поэтому национальные и интернациональные интересы тесно переплетаются, но между ними продолжает сохраняться определенная грань. Национальные интересы могут совпадать в какой-то мере (и даже довольно значительной) с интересами всего мирового сообщества в целом (интернациональными интересами), но при этом первые продолжают сохранять свою национальную принадлежность. Национальные интересы отражают приоритеты конкретного государства и в любом случае обладают индивидуальными особенностями. Полное слияние национальных и интернациональных интересов равносильно отказу государства от его суверенитета. Содержание национальных интересов государства меняется в зависимости от внутренних и внешних условий. Однако они всегда определяются внутренними потребностями страны<sup>3</sup>.

Взаимосвязь национальных и интернациональных интересов государства и его внешней политики и дипломатии очевидна. Внешняя политика отражает все эти интересы и ее эффективность зависит от решения вопроса о соотношении таких двух категорий, как национальные и интернациональные интересы. Дипломатия же, в свою очередь, служит средством достижения этих интересов. Следует отметить, что интересы государства взаимосвязаны не только с внешней политикой, но и с политикой вообще. Функция политики состоит в координации интересов различных субъектов международного права. «Чем более развита социально-политическая система, тем выше роль и шире возможности политики в координации интересов<sup>4</sup>», — отмечает И.И. Лукашук.

Наличие общих интересов в политике различных государств — главная предпосылка возможности согласования их политики.

Интересы государства способны влиять не только на политику, но и на право. Проблема соотношения интересов и права имеет существенное практическое значение. Особой сложностью она отличается в международно-правовой сфере. В этом соотношении первичны интересы государства и вторично право. Последнее призвано защищать первые. Интересы государства отражаются на формировании

норм международного права. Безусловно, такое влияние будут оказывать только те интересы, которые не противоречат основным установлениям этого права.

На наш взгляд, объективной возможностью повлиять на становление норм международного права обладают в большей степени интересы интернациональные, чем национальные, хотя, как указывалось ранее, национальные интересы тесно переплетаются с интернациональными. Интернациональные интересы объединяют национальные интересы различных государств и, влияя на содержание той или иной нормы, способствуют установлению правовой защиты общих для всех государств интересов.

Безусловно, каждое государство обладает законными интересами, которые следует уважать, но общие интересы, отражающие необходимость решения глобальных проблем, угрожающих существованию самого человечества, стали неотъемлемой частью национальных интересов государств. Реализация национальных и интернациональных интересов государства в международных отношениях оказывает влияние и на международно-правовую жизнь государства, которую можно охарактеризовать в общем теми же признаками, что и внутригосударственную правовую жизнь (связанность правовой жизни юридическими правилами поведения и соответствующими юридическими последствиями; тесная взаимосвязь с экономической и политической жизнью и т.д.). Однако следует учитывать, что международно-правовая жизнь является составной частью международной жизни, а международное право в свою очередь создается путем согласования волеизъявлений различных государств. Оно может быть адаптировано к национальным условиям только при помощи определенных внутригосударственных механизмов. Поэтому у международно-правовой жизни есть некоторые черты, которые не присущи внутригосударственной правовой жизни. Международно-правовую жизнь нельзя назвать частью духовной сущности какого-либо народа. Международно-правовая жизнь отражает те ценности, к которым стремится мировое сообщество в целом. Учитывая то, что интересы мирового сообщества могут быть далеко не однородны, следует отметить, что такая категория, как международно-правовая жизнь, является более абстрактной, чем внутригосударственная правовая жизнь.

В то же время на современном этапе абстрактность такого понятия, как международно-правовая жизнь, сводится к минимуму такими процессами, как глобализация и унификация, а также тем фактом, что на первое место выступают интернациональные, а не национальные интересы.

Международное сообщество представляет собой особое социально-политическое образование, обладающее своими интересами, однако этот факт не отрицает существования у каждого из его членов определенных индивидуальных интересов, которые необходимо привести в гармоничное соотношение с интересами иных членов сообщества и сообщества в целом.

Международно-правовая жизнь Российской Федерации – это часть международно-правовой жизни. В ней сочетаются два элемента. Во-первых, она отражает внутреннюю правовую жизнь российского государства и показывает менталитет российского народа; во-вторых, существует на международном уровне и поэтому должна учитывать и отражать интернациональные интересы. Так как она является частью, то она должна как можно гармоничнее сочетаться с целым. Таким образом, международно-правовую жизнь России можно охарактеризовать следующими признаками:

- 1) является частью международно-правовой жизни и разновидностью общественной жизни;
- 2) связана как с внутригосударственными, так и с международными юридическими предписаниями;
- 3) отчасти выражает внутреннюю правовую жизнь Российского государства и показывает менталитет российского народа, а отчасти отражает интернациональные интересы;
- 4) тесно взаимосвязана с социально-экономической и политической жизнью не только России, но и международного сообщества;
- 5) отражает уровень юридической действительности не только в России, но и отчасти на международной арене;
- 6) отражает отношение к праву, прежде всего, такого субъекта, как государство, причем как к национальному, так и к международному;
- 7) так же как и внутригосударственная правовая жизнь, имеет и позитивные, и негативные составляющие;
- 8) связана с внутренней и внешней политикой государства.

Тот факт, что международно-правовая жизнь России связана как с внутригосударственными, так и с международными юридическими предписаниями, означает, что она должна соответствовать и тем и другим. Такие предписания содержатся в Конституции РФ, Концепции внешней политики РФ, некоторых других внутригосударственных нормативно-правовых актах, а также в основных принципах международного права и в предписаниях международно-правовых документов. Россия сама участвует в создании таких нормативно-правовых актов, при этом необходимо, чтобы в них отражались как национальные, так и интернациональные интересы. Не последнюю роль здесь играют дипломатические представительства.

Международно-правовая жизнь России отличается от международно-правовой жизни СССР и прежде всего это связано с различиями в их социально-экономической, политической жизни, что сказывается на авторитете государства в международных отношениях.

Россия в своих политических акциях не может с полной уверенностью опереться на поддержку других государств и на ту экономическую базу, которая была у Советского Союза. Однако СССР часто решал свои внешнеполитические проблемы за счет внутренних.

Само отношение России к международному праву несколько отличается от отношения Советского Союза. Советский Союз, придерживаясь принципа добросовестного соблюдения международных обязательств, рассматривал международное право в большей степени как инструмент оказания влияния на международные отношения. При этом по возможности ограничивалось влияние международного права на национальное. Исключалась возможность прямого применения норм международного права на территории СССР (т.е. применение без издания специального внутригосударственного нормативно-правового акта, делающего применение норм международного договора правомерным). Считая нормы своего права наиболее демократичными и прогрессивными, советское государство, естественно, старалось внедрить их в международное право. Отказавшись от разжигания мирового пожара революции, СССР стал разрабатывать идею о направлении других государств на путь развития коммунизма мирными средствами. О прогрессивности норм «буржуазного» права и их демократичности,

как правило, умалчивалось. В реализации прав человека за рубежом, к примеру, усматривались только недостатки. При таком отношении к праву других народов и презумпции большого влияния этих норм на современное международное право, нельзя было ожидать, что советское государство максимально откроет свое право для влияния международного. Отсюда ясно, почему советское право оказывало определенное влияние на международное право и при этом само было не очень восприимчиво к его влиянию.

Российская Федерация в свою очередь делает свою правовую систему более открытой для влияния международного права. Международное право не рассматривается исключительно как инструмент оказания влияния на международные отношения, а добросовестное соблюдение международного права — одно из необходимых правил для полноправного участия государства в международно-правовой жизни.

Конституция РФ 1993 г. стала первой конституцией нашего государства, в которой появились конкретные нормы о соотношении российского и международного права. Статья 15 гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Важно подчеркнуть, что эта норма закреплена не как «рядовая» конституционная норма, а в качестве нормы высшего порядка — общеправового принципа (для права России) и одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Кроме того, в Конституции РФ есть и другие нормы, указывающие на характер соотношения российского и международного права (например, п. «г» ст. 106, п. «в» ст. 125).

Тот факт, что Конституция РФ определяет место норм международных договоров в правовой системе страны, указывает на большую предрасположенность российского права к восприятию международного права, чем советского. Тем не менее, существующее соотношение российского и международного права нельзя охарактеризовать как приоритет последнего перед внутригосударственным, поскольку в самой Конституции РФ установлены механизмы, препятствующие проникновению в российскую правовую систему норм, противоречащих ее устоям.

Позитивными составляющими международно-правовой жизни Российской Федерации можно назвать те же факторы, что и для правовой жизни в целом (право, как национальное, так и международное; национальную и международную правовые системы, нормативно-правовые акты и т.д.)<sup>5</sup>. Однако здесь следует учитывать, что, когда мы говорим о международном праве, то такие понятия, как правовая система и система права, совпадают.

Негативными составляющими международно-правовой жизни Российской Федерации также можно назвать те же факторы, что и для правовой жизни в целом (преступления и правонарушения, правовой нигилизм и т. д.)<sup>6</sup>. В отношении международно-правовой жизни можно выделить еще и такие факторы, как двойные стандарты по отношению к различным субъектам международного права, неоправданное вмешательство во внутренние дела других государств и т. д.

Нельзя забывать о политике двойных стандартов, которая существует в современных международных отношениях. После распада т.н. «соцлагеря» в мире остался только один «полюс» — сильное с политической и с экономической точек зрения государство США. В связи с этим деятельность ООН, которая была направлена на уравнивание таких двух «полюсов», как СССР и США, становится все менее и менее эффективной. Гуманитарная интервенция

США представляет опасность для современных международных отношений. Ее сущность сводится к присвоению права применять вооруженную силу против государств, которые, по мнению Соединенных Штатов, нарушают права человека или осуществляют недемократический режим. Подобная политика, безусловно, противоречит принципам Устава ООН. Противостоять этой политике может сильное единое международное сообщество, а не сообщество государств, разделяемых противоречиями. В противном случае мы можем в будущем прийти к ситуации, когда международное сообщество будет руководствоваться не нормами, выработанными сообща всеми его членами, а предписаниями США и даже национальным правом этого государства. К сожалению, среди мирового сообщества нет необходимого для противостояния гуманитарной интервенции и политике двойных стандартов единства.

Среди политологов существует мнение, что место Советского Союза со временем может занять Китай или Россия. Однако сейчас, несмотря на укрепление позиций Китая на мировой арене, наращиванием его военной мощи и роста экономики, по уровню влияния на международные процессы это государство еще далеко от позиций СССР.

Что касается России, то она традиционно более положительно воспринимается азиатскими и арабскими государствами, но имеет гораздо меньшее влияние на европейские процессы и не в состоянии противостоять экспансии Соединенных Штатов.

Безусловно, есть примеры влияния России на решение международных проблем, например, вопроса по Сирии осенью 2013 г., однако общей картины это, к сожалению, не меняет.

В то же время имеет место ряд аспектов, способствующих активному участию России в международно-правовой жизни:

1) российское право становится более восприимчивым к предписаниям международного права, пока не наблюдается тенденции к деградации механизма, предохраняющего национальное право России от нежелательного влияния международного права. Это указывает на сохранение в ближайшем будущем дуализма в соотношении национального права России и международного права, а значит и на продолжение их взаимодействия;

2) развивается и организационно-правовой механизм взаимодействия на внутригосударственном уровне, за счет того, что все большее число государственных органов РФ включается в процесс применения международного права на территории России;

3) на международном уровне усиливается тенденция к влиянию российского права и внешней политики на развитие определенных институтов и норм международного права, однако, к сожалению, эту тенденцию нельзя назвать достаточно устойчивой.

Следует также отметить, что международно-правовая жизнь должна осуществляться на принципах, общих для всего международного права, таких как добросовестное соблюдение международных обязательств, суверенного равенства государств, всеобъемлющего уважения прав человека, неприменения силы и угрозы силой, территориальной целостности, неприкосновенности государственных границ и т.д.

Для Российской Федерации участие в международной жизни невозможно без учета принципов ее конституционного права. «Конституционализм как синтезированное явление (в широком смысле слова) есть опора, тот фундамент, на ко-

тором должно происходить формирование российского правового государства и становление гражданского общества»<sup>7</sup>. Нельзя отрицать тот факт, что за последнее время процессы конституционализации международного права не менее заметны, чем процессы интернационализации конституционного права, и регулирование этих процессов осуществляется одновременно нормами конституционного права государства и нормами международного права. В силу этого неоспоримым можно считать влияние Конституции РФ на ее международно-правовую жизнь.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития. Саратов, 2013. С. 10.

<sup>2</sup> Кабышев В.Т. Принцип равенства прав и свобод граждан в системе конституционных ценностей России: реалии, тенденции развития // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2003. Вып. 4. Ч. 1. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 78–95.

<sup>4</sup> Там же. С. 90.

<sup>5</sup> См.: Малько А.В. Новые явления в политико-правовой жизни России: вопросы теории и практики. Тольятти, 1999. С. 34

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> Кабышев В.Т. Российский конституционализм: тенденции и перспективы развития // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: научно-практическая конференция (3-4 октября 2001 г.). Саратов, 2001. С. 54.

**Т.В. Троицкая**

## ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ В РАБОТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РОССИИ

В статье анализируются проблемы формирования избирательных комиссий в Российской Федерации и влияние данного порядка на обеспечение принципа независимости в их работе. Исследуются правовые возможности разных политических партий (парламентских, непарламентских) на участие в деятельности избирательных комиссий различного уровня.

**Ключевые слова:** Избирательная комиссия, политические партии, органы государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы местного самоуправления, принцип независимости, равенство прав политических партий.

**T.V. Troitskaya**

## SECURITY PROBLEMS OF INDEPENDENCE IN THE RUSSIAN ELECTION COMMISSIONS

This article analyzes the problem of formation of election commissions in the Russian Federation and the effect of this order to ensure the independence of the work of the election commissions. The author explores the legal possibilities of different political parties (parliamentary or extra-parliamentary) to participate in the activities of election commissions at various levels.

**Keywords:** The Electoral Commission, political parties, public authorities of the Russian Federation, a senior official of the Russian Federation, local self-government, the principle of independence, equality, the rights of political parties.

Статья 3 Основного Закона РФ устанавливает, что «высшим выражением власти народа являются свободные выборы и референдум». Это конституционное положение делает выборы необходимым элементом общественно-политической жизни нашей страны.

© Троицкая Татьяна Викторовна, 2014  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

Выборы – основополагающий институт прямой демократии, обеспечивающий функционирование органов государственной власти с учетом и в интересах населения страны. Проведение подлинно свободных, равных, справедливых выборов – важнейшая задача как государства, так и общества в современных условиях. Как отмечает К.К. Макаревич, «выборы в условиях демократии призваны гарантировать верховенство народной воли, ее воплощение в деятельности государственной и муниципальной власти, высокую степень ответственности государства перед гражданским обществом»<sup>1</sup>.

Избирательное право страны является зеркалом ее демократического развития. Анализ современных реалий политического устройства России в целом показывает стремление руководства страны придерживаться основополагающих принципов демократии, что вызывает необходимость продолжать модернизацию избирательного законодательства и совершенствовать механизм его применения.

Выборы, закрепленные Конституцией страны как обязательный элемент функционирования органов государственной власти, нуждаются в должной степени организации и обеспечения. Следовательно, от совершенствования нормативно-правовых основ функционирования органов, призванных обеспечивать проведение избирательных кампаний, зависит повышение эффективности организации и проведения выборов, а также защита политических прав и свобод граждан Российской Федерации.

В Российской Федерации функции организации и проведения выборов возложены на избирательные комиссии, которые являются самостоятельными, в некоторых случаях государственными, органами и не относятся ни к одной из трех ветвей власти. Более определенно о природе избирательных комиссий высказался в 2000 г. А.А. Вешняков: «Законодательством о выборах и референдумах нормативно закреплена система избирательных комиссий — постоянно действующих государственных (а в ряде случаев и муниципальных) органов на верхних уровнях, и временных, создаваемых в период избирательных кампаний, общественных органов — на низовых уровнях»<sup>2</sup>.

В отличие от России во многих развитых демократических странах с устоявшимися традициями проведения свободных и справедливых выборов функции по их организации возлагаются на органы исполнительной власти. Так, например, в Германии это функция министерства внутренних дел. В этой стране Федеральный руководитель выборов и его заместитель назначаются министром внутренних дел на неопределенный срок, который определяет круг их обязанностей. К основным функциям Федерального руководителя выборов относится: подготовка и проведение при поддержке избирательных органов земель, избирательных округов и избирательных участков выборов в Бундестаг и Европейский Парламент; руководство в соответствии с Законом о политических партиях учредительными съездами политических объединений. Соответственно, на уровне Земель руководителя выборов и его заместителя, руководителя избирательного округа и его заместителя назначают соответствующие правительства<sup>3</sup>. Есть и другие примеры. Так, в Швеции важнейшую роль в организации выборов играют налоговые органы. В Бразилии и Польше организация выборов возложена на органы, состоящие из судей.

С учетом того, что в России избирательные органы являются независимыми и большая часть членов избирательных комиссий работает на общественных началах, юридически данная модель может показаться более демократичной.

Однако правоприменительная практика нередко свидетельствует об обратном.



В настоящее время проблема обеспечения принципов самостоятельности и независимости в деятельности избирательных комиссий — одна из ключевых. Необходимо констатировать усиление влияния на их деятельность политических партий, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые нередко подменяют деятельность избирательных комиссий.

Особенностью современного этапа демократического развития России является ее переходный характер и отсутствие, что немаловажно, четко выстроенной концепции развития и совершенствования важнейших демократических институтов, о чем свидетельствует порой ежемесячная корректировка избирательного законодательства. Так, в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ) были внесены поправки: в 2011 г. — 8 раз, в 2012 г. — 5 раз, причем перед началом избирательных компаний, как правило, вносятся самые принципиальные изменения<sup>4</sup>, что не может не отражаться на работе избирательных комиссий, осуществляющих действия, от которых в дальнейшем зависит расстановка политических сил в государстве.

В условиях отсутствия доверия граждан к государственным механизмам и институтам, в т.ч. к основополагающему институту прямой демократии — выборам, о чем неоднократно свидетельствовали результаты опросов общественного мнения<sup>5</sup>, необходимо модернизировать работу избирательных органов с целью гарантирования их независимости и, как результат, обеспечения стабильной общественной поддержки их работы. В ином случае возникает опасность снижения легитимности выборов. Как отмечает С.Д. Князев, «в основу правового статуса избирательных комиссий должен быть положен принцип независимости»<sup>6</sup>.

Повышение доверия к деятельности избирательных комиссий возможно посредством увеличения прозрачности их деятельности, начиная с порядка их формирования. Действующее законодательство предусматривает, что большинство из разновидностей избирательных комиссий формируется непосредственно органами государственной власти, органами местного самоуправления либо вышестоящими избирательными комиссиями. При этом соответствующие органы должны учитывать предложения политических партий и иных общественных объединений. Более того, конструкция ст. 23, 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающая необходимость «не менее одной второй» членов избирательных комиссий назначать по предложению «парламентских» политических партий, фактически допускает возможность всех членов избирательных комиссий назначать только из числа политических партий. Возникает вопрос: как при таком нормативном регулировании обеспечить равенство как прав политических партий на равное представительство, так и иных общественных объединений? Примечательно, что методические рекомендации «О порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий», утвержденные Постановлением ЦИК РФ от 17 февраля 2010 г. № 192/13-5 (в ред. от 16 января 2013 г. № 156/1173-6) также не уточняют рассматриваемую формулировку Федерального закона. В данном документе лишь рекомендуется учитывать участие политической партии на выборах на соответствующей территории<sup>7</sup>.

До 1997 г. избирательное законодательство фактически не содержало требований об обязательном включении представителей политических партий в состав

избирательных комиссий. Так, ст. 13 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 26 ноября 1996 г.) предусматривала формирование избирательных комиссий субъектов РФ на основе «...предложений общественных объединений, выборных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства»<sup>8</sup>. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в числе субъектов права выдвижения кандидатур в члены избирательных комиссий появляются избирательные объединения. Сегодня существующий порядок формирования избирательных комиссий требует от органов государственной власти, органов местного самоуправления устанавливать более тесные связи с политическими партиями и общественными организациями, поскольку последние являются главными субъектами выдвижения кандидатур в избирательные комиссии.

Анализируя зарубежный опыт, хотелось бы отметить практику пропорционального представительства политических партий в структуре органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов. К примеру, в США Федеральная избирательная комиссия «состоит из шести членов, назначаемых Президентом «по совету и с согласия» Сената на шесть лет – срок, превышающий срок полномочий Президента США»<sup>9</sup>. Для обеспечения преемственности Комиссии в работе обновление происходит не полностью, а на треть каждые два года. К тому же только половина коллегиального состава – 3 чел. – допускается к назначению из числа представителей одной политической партии, дабы независимое ведомство не было заподозрено в однопартийном подходе. Для принятия официального решения требуется минимум четыре голоса. Председатель меняется в порядке ротации каждый год с условием невозможности дважды занимать этот пост в течение срока мандата.

Председатель Избирательной комиссии Республики Тыва Б.Д. Ондар, рассказывая о процессе формирования участковых комиссий, отметил: «В связи с тем, что от парламентских партий КПРФ и «Справедливая Россия» должным образом оформленного документа не поступило, эти партии не попали в составы участковых комиссий. Почти все политические партии испытывали кадровый голод. Только политической партии «Единая Россия» удалось обеспечить себе представительство во всех 183 участковых комиссиях». Председатель Избирательной комиссии Красноярского края К.А. Бочаров по данному вопросу подчеркнул: «К сожалению, из 35 региональных отделений политических партий в формировании комиссий участвуют только 11, и в большинстве случаев это парламентские партии»<sup>10</sup>.

Увы, действующее законодательство РФ не считает входящего в избирательную комиссию члена политической партии представителем этой партии. Подобная практика приводит к тому, что политические партии могут быть представлены членами избирательных комиссий, которые были выдвинуты иными субъектами права выдвижения кандидатов. Не является удивительным, что, как правило, данные члены занимают должности председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии.

С учетом вышесказанного, с целью реализации п. 4 ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», необходимо, во-первых, предусмотреть дополнительные правовые гарантии равного представительства политических партий

в работе избирательных комиссий; во-вторых, на уровне закона предусмотреть невозможность членам одной политической партии занимать руководящие должности в структуре избирательных комиссий.

Более того, продолжая рассуждать о необходимости модернизации порядка формирования избирательных комиссий, хотелось бы поставить вопрос о возможном исключении органов исполнительной власти, в частности субъекта РФ, из числа субъектов, имеющих право назначать членов избирательных комиссий с целью недопущения влияния с их стороны и, как следствие, обеспечения независимости в работе избирательных органов.

Современный механизм функционирования избирательных комиссий Российской Федерации в полной мере не способен удовлетворить потребности развивающегося российского общества. Сегодня первоочередной проблемой обеспечения свободных справедливых выборов в Российской Федерации является реализация принципа равноправия политических партий и отдельных кандидатов на всех стадиях и этапах избирательного процесса. Следовательно, задачей государства является как открытое обсуждение существующих проблем, так и их справедливое решение.

<sup>1</sup> Макаревич К.К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России: автореф. дис. канд. юрид. наук. Орел, 2004. С. 2.

<sup>2</sup> Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». М., 2000. С. 60.

<sup>3</sup> См.: Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / под ред. А.Ю. Веденеева, В.И. Лысенко. М., 2007. С. 120.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253; 2013. № 19, ст. 2329.

<sup>5</sup> Опрос 13-14 июля 2013 года. URL: <http://wciom.ru> (дата обращения: 14.09.2013).

<sup>6</sup> Князев С.Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 37.

<sup>7</sup> URL: <http://www.cikrf.ru>. (дата обращения: 14.09.2013).

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 33, ст. 3406.

<sup>9</sup> Федеральная избирательная комиссия США. URL: <http://www.democracy.ru> (дата обращения: 14.09.2013).

<sup>10</sup> См.: Участковые избирательные комиссии: срок полномочий 5 лет // Журнал о выборах. 2013. № 2. С. 2.

**Г.Н. Носкова**

## **ОТЗЫВ ГЛАВЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЯМИ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО НАРОДОВЛАСТИЯ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье рассматривается вопрос о значении и практическом применении отзыва главы субъекта РФ избирателями. Анализируются основания досрочного прекращения полномочий главы региона по инициативе избирателей, зарегистрированными на территории субъекта РФ, законодательные условия и ограничения права граждан Российской Федерации на отзыв главы субъекта РФ.

**Ключевые слова:** глава субъекта РФ, основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации, конституционная ответственность, отзыв главы субъекта РФ избирателями, Президент РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

G.N. Noskova

**THE OPINION OF THE CHIEF SUBJECT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION VOTERS  
AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY:  
SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION**

The article is devoted to investigation of the question about the meaning and practical application of the revocation of the heads of the RF subjects voters. Analyzed are the grounds for early termination of powers of the head of the region on the initiative of the voters registered on the territory of subject of the Russian Federation, the legislative conditions and restrictions on the right of citizens of the Russian Federation on the opinion of the chief subject of the Russian Federation.

**Keywords:** head of constituent entity of the Russian Federation, the grounds for early termination of powers of the head of a subject of the Russian Federation, the constitutional responsibility, the opinion of the chief subject of the Russian Federation voters, the President of the Russian Federation, legislative (representative) body of state authority of the Russian Federation.

Последние десятилетия механизм и гарантии реализации институтов народовластия в России находятся в центре научного внимания. Вопросы конституционной модели, психологии власти, конституционного режима как в советской, так и в постсоветской России, на протяжении многих лет являются предметом исследования известного ученого-конституционалиста профессора В.Т. Кабышева. Научные интересы учителя, безусловно, определяют направление научных изысканий учеников. И сегодня, в период достаточно противоречивый для России, обусловленный как тенденциями централизации власти, так и поиском компромисса между властью и обществом, особенно актуален анализ соответствующих политико-правовых решений в сфере демократизации власти и способов достижения данного консенсуса.

Политическая активность российских граждан актуализирует развитие новых форм диалога власти и общества, а также укрепление общественного контроля за деятельностью публично-властных институтов. Прямая демократия расширяет горизонты, и прежде всего, на региональном уровне. И это вполне закономерно вследствие повышения политической и правовой культуры российских граждан в последние годы. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев, «от уровня зрелости политической культуры зависит уровень развитости демократии.... Будучи достижением человеческой цивилизации, культура влияет на способы осуществления власти. Именно уровень политической культуры масс, степень ее развития определяют сегодня успех модернизации Российского государства и общества»<sup>1</sup>.

Одним из способов осуществления непосредственного народовластия, имеющим императивный характер, является отзыв выборного должностного лица и депутата представительного органа. Данная форма демократии расширяет возможности граждан по формированию дееспособных, авторитетных составов выборных органов, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности выборных лиц<sup>2</sup>. В конституционно-правовой практике России данный институт нашел своё применение в субъектах РФ. Нельзя сказать, что для конституционного законодательства это новый способ участия граждан в управлении делами государства и общества. Возможность отозвать депутата регионального парламента гражданами Российской Федерации закреплена в

законодательстве отдельных субъектов РФ. Институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления регламентирован Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. До введения порядка наделения полномочиями главы субъекта РФ региональными парламентами по представлению Президента РФ в 2004 г.<sup>4</sup> привлечение к конституционной ответственности главы субъекта РФ было возможно по инициативе избирателей, если такой механизм предусматривался основным законом субъекта.

В 2012 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (исполнительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» были внесены ряд изменений, в т.ч. относительно нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ), в соответствии с которым глава субъекта РФ избирается непосредственно гражданами Российской Федерации, зарегистрированными на территории данного субъекта<sup>5</sup>. Лишь в отношении некоторых регионов в соответствии с законодательством данных субъектов РФ может быть сохранен прежний порядок наделения полномочиями законодательными (представительными) органами субъектов РФ по представлению Президента РФ<sup>6</sup>. Также были внесены изменения в части оснований досрочного прекращения полномочий главы региона. Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ данный перечень дополнен таким основанием, как отзыв избирателями, зарегистрированными на территории субъекта РФ.

Несмотря на то, что законом субъекта РФ должен предусматриваться конкретный порядок отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), федеральный законодатель закрепил основы указанного механизма<sup>7</sup>. Особо обратим внимание, что основания и процедура, регламентированные законом субъекта РФ, должны соответствовать Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Соответственно, только следующие два обстоятельства могут выступать основаниями для отзыва главы субъекта РФ в любом регионе: а) нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей, установленное соответствующим судом<sup>8</sup>.

Президент РФ и региональный парламент также вправе применить санкции конституционного характера к главе субъекта РФ. И основаниями выражения недоверия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) выступают в т.ч. идентичные юридические факты, а именно: установленное соответствующим судом грубое нарушение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; ненадлежащее исполнение высшим должностным

лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей. Также региональный парламент вправе выразить недоверие главе субъекта и в случае издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения.

Глава субъекта РФ может быть отрешен от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. При этом основанием для утраты доверия главы государства служит выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 30 сентября 2013 г.)<sup>9</sup>, либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Итак, анализ оснований досрочного прекращения полномочий главы региона по инициативе избирателей, а также главы государства и парламента субъекта РФ позволяет сделать вывод, что основания отзыва избирателями по сути дублируют отдельные основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ, на основании которых он может быть отрешён от должности Президентом РФ либо ему может быть выражено недоверие законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

На наш взгляд, в случае возникновения оснований для отзыва главы региона избирателями, зарегистрированными в данном субъекте РФ, глава государства либо региональный парламент должны оперативно подключиться к решению вопроса о привлечении главы субъекта к конституционно-правовой ответственности. В то же время это не означает декоративности института отзыва, т.к. и для Президента РФ, и для парламента субъекта РФ досрочное прекращение полномочий главы региона является правом. В этом случае отзыв избирателями служит дополнительной гарантией конституционной законности на территории субъекта РФ.

Процедура отзыва главы субъекта РФ, с юридической точки зрения, должна максимально обеспечивать права как граждан Российской Федерации в сфере реализации народовластия, так и гарантированность прав главы субъекта РФ от политического манипулирования мнениями избирателей. «К отзову, как и к другим формам ответственности, необходимо подходить взвешенно, обоснованно и принципиально»<sup>10</sup>. В то же время некоторые условия и ограничения относительно выдвижения инициативы отзыва избирателями не может не вызывать некоторую дискуссию.

Так, например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закрепляет право обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа с заявлением об установлении фактов, служащих основаниями для отзыва, только для политических партий, их региональных отделений, иных общественных объединений, а также для группы граждан Российской Федерации в количестве не менее 100 чел., проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)<sup>11</sup>.

По нашему мнению, законодатель несколько ограничивает право граждан Российской Федерации обратиться в суд, закрепляя возможность выдвижения инициативы только посредством коллективного обращения граждан. Если гражданин желает инициировать процесс отзыва главы субъекта путём обращения в соответствующий суд и при этом не является членом политической партии или общественного объединения, в рамках которых намного проще организовать поддержку данной инициативы, он должен найти ещё как минимум 99 единомышленников в целях реализации указанного права. Учитывая обоснованную формализованность дальнейших действий и процедур по отзыву главы субъекта РФ в случае установления судом фактов, служащих основанием для отзыва избирателями, начиная от образования инициативной группы<sup>12</sup>, сбора подписей в поддержку инициативы до установления итогов голосования, полагаем необходимым законодательно закрепить возможность обращения в суд с соответствующим заявлением об установлении фактов, являющихся основанием для отзыва главы региона гражданами Российской Федерации не только коллективно, но и индивидуально.

Законом также закреплено, что инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). На наш взгляд, установление временных условий реализации права граждан на отзыв ограничивает возможность избирателей своевременно реагировать на нарушения главой субъекта РФ законодательства РФ или субъекта РФ либо на неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение им своих обязанностей и не способствует эффективности государственной власти и укреплению конституционной законности в регионе.

В отличие от вышеуказанных условий и ограничений правило о сборе подписей в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и признание отзыва состоявшимся, в случае если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву, обеспечивает учёт мнения большинства избирателей<sup>13</sup>. Важной гарантией объективности рассмотрения вопроса об отзыве главы субъекта РФ является и возможность отзываемого лица дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва. На всех этапах осуществления отзыва отзываемым лицом может быть

использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде.

Возникает закономерный вопрос: каковы юридические последствия инициативы отзыва главы субъекта РФ, в случае, если соответствующим судом будут установлены факты, послужившие основанием для отзыва, но процедура не была доведена до своего логического конца в связи с недостаточным количеством подписей избирателей в поддержку инициативы проведения отзыва, либо в случае, если по итогам голосования инициатива отзыва главы субъекта РФ получила менее половины голосов избирателей? Законодательство не содержит ответ на этот вопрос. Но в то же время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 184-ФЗ закрепляет важнейший принцип ответственности органов государственной власти субъектов РФ (ст. 3.1).

Остаётся только предположить, что в случае возникновения подобной «экстраординарной» ситуации, либо Президент РФ как гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина либо законодательный (исполнительный) орган государственной власти субъекта РФ задействуют свои механизмы привлечения главы региона к конституционной ответственности.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Психология власти в системе конституционного строя России: конституционное измерение // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов, 2009. Вып. 10. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 239.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2013. № 44, ст. 5642.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» (недействующая редакция) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50, ст. 4950.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2274.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1638.

<sup>7</sup> См. ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2013. № 43, ст. 5454.

<sup>8</sup> См. п. 7.2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2013. № 43, ст. 5454.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2013. № 40, ч. 3, ст. 5031.

<sup>10</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 239.

<sup>11</sup> См. п. 7.3. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ).

<sup>12</sup> Так, например Законом Астраханской области от 18 декабря 2012 г. № 85/2012-ОЗ «О порядке отзыва Губернатора Астраханской области» установлено, что в целях реализации инициативы проведения голосования по отзыву избиратели образуют инициативную группу, в которую должно входить не менее 20 членов (ч. 1 ст. 9 Закона) (в ред. от 9 сентября 2013 г. № 44/2013-ОЗ) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2012. № 56; 2013. № 40.

<sup>13</sup> См. п. 7.4 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ).



**И.А. Яшина**

## **ЗАКОННОСТЬ В СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ НОРМЫ**

В статье рассматриваются некоторые актуальные проблемы реализации конституционной нормы о законности в условиях провозглашения независимости судебной власти и равенства всех перед законом и судом; исследуются внешние и внутренние факторы воздействия на отправление правосудия в Российской Федерации. Показано влияние подобного воздействия на принятие законного итогового решения по делу, на реализацию принципа законности в целом.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, законность; судебный процесс, независимость судебной власти, равенство перед законом и судом.

**I.A. Yashina**

## **THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN JUDICIAL PROCESS OF RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL NORM**

In this article is devoted to some actual problems of realization of the constitutional norm about legality are considered. In this position external and internal factors of impact on administration of justice in the Russian Federation was been investigated in detail. It is shown the effect of such influence on making a conclusive legal decision on the matter and on applying the principle of legality as a whole.

**Keywords:** The Constitution of the Russian Federation 1993, legality, judicial process, independence of judicial authority, equality before the law and court.

Конституция РФ 1993 г. в ст. 15 (ч. 2) закрепляет универсальную для всех субъектов права обязанность соблюдать российские законы. Указанное требование касается не только правотворчества государства и его органов, но и всех других видов государственной исполнительно-распорядительной, судебной деятельности, а также поведения граждан. Ценность обозначенной нормы в рамках проводимого исследования заключается в том, что она раскрывает именно общее содержание законности в Российской Федерации, тем самым предстает отправной точкой для раскрытия ее частных характеристик применительно к судопроизводственной деятельности.

В современной юридической науке, как и в советском правоведении, исследовались вопросы теории законности, ее содержательные характеристики, особенности отправления правосудия в режиме действия принципа законности<sup>1</sup>. Вместе с тем недостаточно разработанной остается проблема обеспечения полноценной реализации базовой нормы в условиях конституционного закрепления принципов равенства всех перед законом, независимости судебной власти. Именно эти аспекты требуют детального теоретического осмысления, что, в свою очередь, позволит перейти от простого декларирования важнейшего базового принципа к его практической реализации.

Требования всеобщности и единства законности предполагают реализацию правовых норм в судебном процессе посредством точного их соблюдения, беспрекословного исполнения, основанного на законе использования и применения

© Яшина Ирина Анатольевна, 2014  
Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: irinakazun@rambler.ru

всеми без исключения участниками судопроизводственных отношений. В качестве обеспечительного механизма такой реализации следует рассматривать конституционные положения о равенстве всех перед законом и судом, равноправии сторон (ст. 19, 123 Конституции РФ), дублируемые в нормах процессуальных кодексов (ст. 6, 12 ГПК РФ, ст. 7,8 АПК РФ и др.).

Так, в частности, ст. 19 Конституции РФ говорит о юридическом (формальном равенстве), которое означает равенство прав и свобод человека и гражданина, равенство их юридических обязанностей, равные основания юридической ответственности, а также равном правосудии для всех<sup>2</sup>. Статья 123 базового Закона конкретизирует указанную норму применительно к судопроизводственной деятельности. Указанные нормы в совокупности с нормами российских процедурных законов представляют участникам судопроизводства равные возможности использовать любые, но не запрещенные законом процессуальные средства для защиты своих прав; на равных основаниях знакомиться с материалами дела; заявлять ходатайства, отводы; задавать вопросы другим участникам процесса; давать объяснения суду; участвовать в прениях. Важность соблюдения требований законности в равной степени всеми субъектами процесса подкрепляется наличием в законодательстве строгой, четко сформулированной системы мер государственного принуждения и ответственности в случаях нарушения установленного порядка судопроизводства любым из его участников.

Следуя логике законодателя (ст. 19 Конституции РФ), суд, являясь «ключевой фигурой» любого судебного разбирательства, равно как и другие его участники, обязан основывать свою деятельность исключительно на законе, отправлять правосудие с учетом базового требования о приоритете прав и свобод человека и гражданина, способствовать обеспечению равноправия сторон, выступая при этом независимым арбитром. В случае, если в процессе судебной правоприменительной деятельности им не будут соблюдаться требования процессуального законодательства, это может привести к серьезным правовым последствиям: начиная от вынесения незаконного или необоснованного решения с его последующим обжалованием в вышестоящую судебную инстанцию и привлечением судей к различным видам ответственности до полного краха гражданского доверия к судебной власти, а вместе с тем и к закону.

В целях обеспечения законности судебного процесса Конституция РФ наделяет судей особым правовым статусом, посредством закрепления гарантий независимости судебной власти, фактически выводит судей из-под действия принципа равенства. Следует учитывать, что подобная позиция законодателя нашла поддержку и в Конституционном Суде РФ<sup>3</sup>.

Независимость судебной власти объективно обусловлена необходимостью развития демократической правовой судебной системы. Не только провозглашение, но и фактическая реализация независимости, подкрепленная такой формой ее обеспечения, как неприкосновенность судей, соответствует международным стандартам судопроизводства и в целом согласована с действием принципа законности в Российской Федерации.

Другой вопрос — является ли такая независимость абсолютной? Действует ли конституционный принцип в полном объеме либо существуют какие-то преграды для его полноценной реализации в правоприменительной деятельности судов? Анализ статистической информации по данной проблеме, изучение ряда научных работ<sup>4</sup>, посвященных вопросам независимости судебной власти, позволил

прийти к неоднозначным выводам. С одной стороны, независимость судебной власти ограничивается определенными рамками и зависит от многих факторов внешнего и внутреннего характера, с другой, сложно отрицать и тот факт, что государство создает необходимые предпосылки для установления гарантий такой независимости в действительности<sup>5</sup>.

К внешним факторам, влияющим на законную деятельность суда можно отнести давление со стороны государственных органов, должностных лиц, а также лиц, участвующих в деле, и вышестоящих судебных инстанций.

Внимание на сложную ситуацию, связанную с обращениями к председателям судов с просьбами обеспечить объективное, полное и всестороннее рассмотрение дела, взять дело под личный контроль, обратил Президент РФ Д.А. Медведев 10 мая 2011 г. на совещании по вопросам совершенствования судебной системы<sup>6</sup>. В свою очередь СМИ высказывают мнение о заметном усилении влияния Администрации Президента на Конституционный Суд РФ<sup>7</sup>, другие высшие судебные инстанции. Представители судейского сообщества также считают возможным комментировать сложившуюся ситуацию. Так, судья Верховного Суда РФ в отставке Н.А. Колоколов прямо заявляет, что единственной для России независимой судебной инстанцией стал Европейский суд по правам человека<sup>8</sup>.

Анализ конституционных положений о судебной системе, а также Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>9</sup> (с посл. изм. от 8 июня 2012 г.) подтверждает, что отсутствие прозрачности в процессе назначения на должность судьи создает для исполнительной власти возможность влиять на отдельных судей и судебную власть в целом<sup>10</sup>. Речь идет о нормах, согласно которым судьи высших судов назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. У Президента РФ отсутствует обязанность мотивировать свою позицию в случае отказа в утверждении кандидатуры на должность судьи, а кандидаты, которым отказано в назначении на должность, не могут знакомиться с причинами отказа и обжаловать его.

Сложно отрицать и наличие давления на суд со стороны лиц, участвующих в деле путем угроз, шантажа, подкупа<sup>11</sup>.

Довольно не просто обстоят дела и с внутренними аспектами независимости. Главная проблема здесь заключается в том, что судейское усмотрение, основанное на внутреннем убеждении, также не всегда укладывается в законные рамки. Так, например, осознание судьями того, что судопроизводство должно осуществляться в разумные сроки (как того требует не только закон, но и руководство), позволяет судьям принимать поспешные решения, которые в свою очередь могут содержать как опiski, технические погрешности, так и быть незаконными. Указанное обстоятельство в первом случае не нарушает законности, но все же отражается на качестве правосудия, ущемляет права и свободы лиц, участвующих в деле. Во втором случае речь идет о прямом нарушении принципа законности при принятии итогового судебного решения. Наличие подобных ситуаций в процессе отправления правосудия позволяет весьма критично относиться к высказанному в науке предложению предпочесть строгости закона «эластичность» судебного усмотрения.

Еще одна проблема заключается в том, что судьи в процессе отправления правосудия, в частности по гражданским делам, слишком часто прибегают к расширительному толкованию правовых норм. Особое недовольство такие си-

туации вызывают, когда нормы, регулирующие конкретный вопрос, изложены четко и ясно и при всем желании не могут быть истолкованы иначе, чем они текстуально выражены<sup>12</sup>. Вообще неправильное толкование юридических норм является безусловным основанием для обжалования решения. Однако участники процесса, зачастую не обладая достаточными познаниями, учитывая авторитет суда, принимают такое толкование и его результат за «чистую монету» и не прибегают к процедурам обжалования. В таких случаях говорить о законности судебной деятельности и выносимого решения вообще не приходится.

Кроме того, судьи чрезвычайно редко пользуются правом обращения в Конституционный Суд РФ за толкованием норм, подлежащих применению в конкретном деле, хотя важнейшая роль в этом принадлежит именно ему. Только он, с одной стороны, обладает правом, а также законодательно установленными возможностями контролировать конституционную точность и конкретность выносимых норм, лежащих в основе решений российских судов. Лишь ему принадлежит исключительное право поставить все точки над «и», разрешая вопрос о конституционности применяемого в судебном процессе закона.

Однако суды вместо обращения за разъяснениями к авторитетнейшему судебному органу предпочитают разрешать этот вопрос самостоятельно на основании закона, имеющего большую юридическую силу. Предпосылками для этого служат: возможность рассматривать дела, основываясь на прямом действии Конституции РФ, федеральных законов; недостаточная определенность в перечне случаев, когда обращение в Конституционный Суд РФ является обязательным, а также противоречия в практике самого органа конституционного контроля. Таким образом, складывается ситуация, когда «борьба судов за свою независимость» может приводить не к искомому законному результату по делу, а к отсутствию единообразия в правоприменительной деятельности, а в отдельных случаях подрывать конституционно установленный порядок распределения полномочий между судами в Российской Федерации.

Усложняет ситуацию и то обстоятельство, что на законодательном уровне довольно поверхностно решен вопрос об ответственности судей. Если за совершение преступлений против правосудия, все же предусмотрена ответственность в Уголовном кодексе, то вопрос об ответственности за другие профессиональные ошибки либо дисциплинарные проступки, которые могут иметь место в процессе, на законодательном уровне разработан крайне слабо, начиная с того, что в Законе «О статусе судей в Российской Федерации» отсутствуют четко сформулированные основания дисциплинарной ответственности. Обобщение практики применения законодательства об основаниях привлечения судей к дисциплинарной ответственности свидетельствует об отсутствии единообразных подходов у квалификационных коллегий и лиц, уполномоченных на возбуждение дисциплинарного производства, в оценке поведения судей<sup>13</sup>. В науке предлагались различные варианты решения этих проблем<sup>14</sup>.

Однако законодатель не внял в достаточной мере теоретическим разработкам, чем создал почву для процветания нарушений закона и законности среди представителей судейского сообщества<sup>15</sup>. В этой связи сложно не согласиться с С.Б. Поляковым, по мнению которого в деятельности органов государственной власти, в т.ч. и суда, действует принцип условной законности<sup>16</sup>, а значит говорить о том, что требования законности едины для всех субъектов процессуальной деятельности, в полной мере все же не представляется возможным.

Подводя итог, считаем необходимым заметить, что подробный анализ статусов участников судопроизводства по различным категориям дел позволил еще раз убедиться в распространении действия законности на всех участников процесса, а также привел к осознанию того, что ее требования для них не могут быть абсолютно одинаковыми в силу конституционно установленного особого статуса российского суда, основной содержательный компонент которого — провозглашение независимости судебной власти и установление гарантий ее обеспечения в целом не противоречит действию принципа законности в судебном процессе. Вместе с тем следует констатировать и тот факт, до тех пор, пока на законодательном уровне не будет разработан эффективный механизм привлечения судей к различным видам ответственности, говорить о полноценной реализации принципа законности в российском судебном процессе было бы преждевременно.

<sup>1</sup> См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс: в 2 т. М., 1981. Т. 1; *Авдюков М.Г.* Принцип законности в гражданском судопроизводстве. М., 1970; *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011; *Колесников Е.В., Селезнева Н.М.* Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2008; *Стариков Ю.Н.* Административное право — на уровень правового государства. Воронеж, 2003.

<sup>2</sup> См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. М., 2009. С. 177–178.

<sup>3</sup> См., например: постановления Конституционного Суда РФ: от 20 февраля 1996 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2; от 24 октября 2000 г. № 13-П // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2000. № 44, ст. 4399; от 3 июня 2004 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4; определения: от 27 июня 2005 г. № 231-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; от 1 декабря 2005 г. № 428-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

<sup>4</sup> Проблемы независимости судебной власти в Российской Федерации подробно исследованы в отечественной науке. См., например: *Дивин И.М.* О некоторых аспектах обеспечения независимости судей в Российской Федерации // Российская юстиция. 2011. №1. С. 35–37; Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / отв. ред. В.П. Кашепов. М., 2011. С. 115–143; *Терехин В.А.* Обеспечение независимости суда — приоритетное направление судебно-правовой политики // Российская юстиция. 2009. № 10. С. 6–10 и др.

<sup>5</sup> Государство отводит видное место укреплению гарантий независимости судебной власти. Особое внимание этому вопросу уделялось в Федеральных целевых программах о развитии судебной системы. См., например: Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы» на 2007–2011 годы: утверждена Постановлением Правительства от 21 сентября 2006 г. № 583 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 41, ст. 4248; Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы на 2013–2020 годы: утверждена Постановлением Правительства РФ от 13 января 2013 г. № 1406. URL: www.правительство.рф (дата обращения: 17.01.2013).

<sup>6</sup> URL: <http://kremlin.ru/transcripts/11204>(дата обращения: 25.05.2012).

<sup>7</sup> См.: *Пушкарская А.* Основной законник. У Валерия Зорькина есть высокие шансы переизбраться главой Конституционного Суда // Коммерсантъ. 2009. 19 февр.

<sup>8</sup> См.: *Колоколов Н.А.* Гимн судебному праву // эж-ЮРИСТ. 2009. № 10.

<sup>9</sup> См.: Российская газета. 1992. 29 июля; 2012. 9 июня.

<sup>10</sup> См.: *Макарова О.В.* Обеспечение независимости судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 95–98.

<sup>11</sup> А. Кашириным была проанализирована информация о состоянии криминальной ситуации в связи с исполнением судьями их должностных обязанностей. По его данным, в период с 2006 по 2009 г. в России погибли свыше 200 судей и членов их семей, совершено 582 покушения, причинено 497 увечий и телесных повреждений (см.: *Каширин А.* Беззащитная Фемида // эж-ЮРИСТ. 2009. № 1).

<sup>12</sup> Ярким примером такой ситуации является толкование норм ст. 118, 129 АПК РФ о возвращении искового заявления лицу, если истцом не были исправлены допущенные при подаче заявления нарушения к установленному судом сроку. В данном случае речь идет о человеческом факторе, волевом толковании закона в прямом противоречии с его смыслом (см.: Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 434–435).

<sup>13</sup> URL: [www.vkks.ru/ss\\_detail.php?id=1](http://www.vkks.ru/ss_detail.php?id=1) (дата обращения: 29.05.2012)

<sup>14</sup> См.: *Дивин И.М.* Указ. соч. С. 35.

<sup>15</sup> Принятый Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О дисциплинарном судебном присутствии» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 45, ст. 5261) не решил всех проблем.

<sup>16</sup> См.: *Поляков С.Б.* Принцип условной законности в деятельности государственных органов в российском праве // Адвокат. 2008. № 10. С. 36–39.

С.В. Кабышев

## РОЛЬ СУДОВ РОССИИ И КАНАДЫ В УСТАНОВЛЕНИИ И ПРЕОДОЛЕНИИ ОШИБОК ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье анализируется опыт судов России и Канады в установлении и преодолении ошибок в избирательном законодательстве. Делается вывод о необходимости установления постоянного диалога между судами и органами законодательной власти России для предотвращения подобных ошибок.

**Ключевые слова:** законотворческие ошибки, конституционность, Конституция РФ, Хартия прав и свобод Канады, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд Канады.

S.V. Kabyshev

## THE ROLES OF RUSSIAN AND CANADIAN COURTS IN DETECTION AND OVERCOMING MISTAKES IN ELECTORAL LAW

This article presents an analysis of Russian and Canadian experience in detection and overcoming mistakes in electoral law. The conclusion is drawn about necessity of establishing permanent dialogue between courts and Russian legislative authorities for prevention of such mistakes in future.

**Key words:** law-making mistakes, constitutionality, the Constitution of the Russian Federation, the Charter of Rights and Freedoms of Canada, Constitutional court, Supreme Court of Canada.

Избирательное законодательство РФ отличается достаточно высокими уровнями динамизма и детализации. Постоянная корректировка норм избирательного права порождает острую полемику о качестве правотворческих и правоприменительных решений, допущенных ошибках.

Анализ имеющихся мнений позволяет сделать вывод об использовании термина «ошибки» в избирательном праве и процессе в двух смыслах: обыденном (широком) и формально-юридическом (узком), что порождает неоднозначность в толковании и оценке наиболее «проблемных» норм избирательного законодательства.

В обыденном понимании ошибками чаще всего называют просчёты законодателя, не оправдавшие себя в практике избирательных правоотношений нормы законодательства, несовершенные с точки зрения юридической техники, избирательные нормы, нормы «мёртвые», т.е. существующие только на бумаге и не применяющиеся на практике, и т.п. С этих позиций, в зависимости от субъективного мнения критиков, к «ошибкам законотворчества» можно отнести большинство полемичных и неоднозначно принятых обществом решений законодателя по реформированию избирательного права и избирательного процесса, например:

- 1) отмену прямых выборов глав субъектов РФ;
- 2) изменение вида избирательной системы, используемой при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ со смешанной (мажоритарно-пропорциональной) на пропорциональную, в т.ч.: отмену выборов в Государственную Думу по одномандатным округам; неоправданное повышение «заградительного барьера» для политических партий;

© Кабышев Сергей Владимирович, 2014

Кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина); e-mail: svkabyshev@gmail.com

лишение граждан Российской Федерации права на самовыдвижение;  
запрет формирования избирательных блоков.

3) предоставление политическим партиям, победившим на региональных выборах, права представлять Президенту РФ кандидатуру на должность главы субъекта Федерации;

4) отмену порога минимальной явки избирателей на выборах, необходимого для признания выборов состоявшимися, и др.

Подобная трактовка термина «ошибки законодательства», столь широко используемая отечественными СМИ, не всегда корректна, поскольку:

не содержит чётких критериев, выделяющих «ошибочные» нормы среди общего массива норм российского избирательного права и избирательного процесса (что фактически позволяет отнести к ошибкам законодательства практически любую избирательную норму);

велик субъективизм в оценке избирательных норм — отнесение нормы к ошибкам законодательства будет в большей степени зависеть от политических взглядов лица, высказывающего мнение, чем от объективных причин (содержания самой избирательной нормы, её взаимосвязи с другими нормами и др.).

В формально-юридическом (узком) смысле, т.е. в буквальном значении анализируемого термина, на наш взгляд, под ошибками законодательства следует понимать не соответствующие Конституции РФ нормы российского законодательства о выборах, признанные таковыми решением Конституционного Суда РФ в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2013 г.)<sup>1</sup>. По справедливому утверждению В.А. Кряжкова, именно Конституционный Суд «нередко выступает в роли “негативного законодателя”: он выбраковывает дефектные правовые нормы из правовой системы»<sup>2</sup>.

Среди ошибок законодательства о выборах, нашедших отражение в постановлениях Конституционного Суда РФ, можно назвать следующие:

1. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»<sup>3</sup> в качестве ошибки признана норма избирательного законодательства РФ, содержащаяся во взаимосвязанных положениях п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств как не соответствующая Конституции РФ, ее ст. 19, 29 (ч. 1 и 4) и 55 (ч. 3).

2. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова»<sup>4</sup> положения ст. 260 Гражданского Процессуального Кодекса РФ (далее — ГПК РФ), предусматривающие сроки рассмотрения судом

поданных в период избирательной кампании заявлений о защите избирательных прав (абз. 1 ч. 2 в ред. Федерального закона от 14 декабря 2002 г., ч. 6 в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г.), признаны не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 32 (ч. 1 и 2) и 46 (ч. 1 и 2) в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют суду по истечении установленных в них сроков разрешить соответствующее дело по существу и служат основанием прекращения производства по делу.

3. Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации»<sup>5</sup> признано не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2), 47 (ч. 1), 118, 120 (ч. 1) и 123 (ч. 3), нормативное положение, содержащееся в п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ, согласно которому в случае, если нарушения, указанные в жалобе (жалобах) или заявлении на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия РФ вправе обратиться в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу по существу.

4. Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова<sup>6</sup> положение подп. «ж» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признано не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 29 (ч. 4 и 5), 32 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3), поскольку на его основании во взаимосвязи с положением п. 4 ст. 2 того же Федерального закона в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подп. «а», «б», «в», «г», «д», «е» п. 2 ст. 48 действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

5. Постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова»<sup>7</sup> признаны не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 1, 2 и 3), 32 (ч. 1 и 2) и 46 (ч. 1 и 2), содержащиеся в п. 3 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (от 19 сентября 1997 г.) и п. 3 ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (от 24 июня 1999 г.) положения,



которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

6. Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта “з” пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области”<sup>8</sup> взаимосвязанные положения ч. 1 ст. 259 ГПК РФ, п. 10 ст. 75, пп. 2 и 3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» признаны не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) в той части, в какой эти законоположения, закрепляя право избирателей на обращение в суд за защитой своих избирательных прав, вместе с тем в силу неопределенности нормативного содержания в отношении субъектов, порядка и условий обращения в суд в связи с обжалованием итогов голосования — по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, — исключают для граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, возможность обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах.

Установив эту ошибку законодателя, Конституционный Суд РФ констатирует и необходимость ее устранения: «Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в том числе в настоящем Постановлении, внести в правовое регулирование судебной защиты избирательных прав граждан изменения, направленные на уточнение порядка судебного обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, определением результатов выборов», а также предписывает судам общей юрисдикции впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, «не вправе отказывать в принятии к рассмотрению заявлений граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, в защиту своих избирательных прав, нарушенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах». При этом «правоприменительные решения, в связи с которыми

заявители по настоящему делу обратились в Конституционный Суд Российской Федерации, если они основаны на положениях части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, либо если эти решения основаны на указанных законоположениях в той части, в какой они признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий».

7. 10 октября 2013 г. Конституционный Суд РФ по делу о проверке конституционности подп. «а» п. 32 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 1 ст. 10 и ч. 6 ст. 86 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова, признал подп. «а» п. 32 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>9</sup>:

не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 2 и 3), 15 (ч. 4), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 1, 2 и 3) и 55 (ч. 2 и 3) в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений;

положения подп. «а» п. 32 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 10 УК РФ в их взаимосвязи — в той мере, в какой данные законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, служат основанием для отказа в восстановлении пассивного избирательного права гражданам, которые были осуждены к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и судимость которых снята или погашена в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенные ими деяния более не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями, не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1), 32 (ч. 1, 2 и 3) и 54 (ч. 2).

Федеральному законодателю с тем чтобы обеспечить проведение выборов, которые будут назначены после вступления настоящего Постановления в силу, надлежит, руководствуясь Конституцией РФ и с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, незамедлительно внести надлежащие изменения в подп. «а» п. 32 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также установить процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность восстановления пассивного избирательного права граждан, судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенное ими деяние более не признается тяжким или особо тяжким преступлением.

Таким образом, следующие выборы должны пройти с учетом этого постановления. При этом председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин заявил, что

«по отдельным видам, отдельным преступлениям в силу их особо повышенной общественной опасности (...), конечно, законодатель в порядке исключения может установить ограничения (с длительным сроком запрета пассивного избирательного права. — С.К.). Мы не вправе диктовать законодателю, как, в каких пропорциях и за какие преступления устанавливать срок ограничений, мы дали только ориентиры, но законодатель должен руководствоваться принципом соразмерности. Ведь спектр преступлений самый разный, их виды очень разные (в том числе и коррупция, мошенничество и так далее) — он огромный, а на него просто наделался общий колпак, что ты никогда не можешь быть избранным. Суд решил, что по-разному надо подходить к этому. Граждане, которым было отказано в регистрации, имеют право на компенсацию. Дела заявителей не смогут быть пересмотрены, поскольку это приведет к отмене результатов выборов, на которых они были намерены баллотироваться, но не были зарегистрированы»<sup>10</sup>.

В отличие от России в Канаде не только Верховный Суд непосредственно применяет нормы Конституции при рассмотрении дел. С принятием в 1982 г. Хартии прав и свобод, являющейся составной частью канадской Конституции, в Канаде появился особый механизм защиты субъективных прав граждан. Статья 1 Хартии закрепляет за судами право оценки акта любого уровня власти на предмет его соответствия Хартии с целью установить, являются ли законодательные ограничения обоснованными и в разумных пределах. Если судьи находят несоответствие между каким-либо законом и Хартией (или же иными положениями Конституции Канады), они должны заявить о том, что «любой закон, который не соответствует положениям Конституции, не имеет силы и действия в той части, в которой он ей не соответствует»<sup>11</sup>.

Так, в 1984 г. апелляционный суд провинции Альберта отменил пределы на расходы третьих лиц (под которыми понимаются средства, используемые для проведения предвыборных кампаний частными лицами или группами лиц, не являющимися кандидатами или членами политических партий), т.к. их введение является нарушением свободы самовыражения, гарантированной Канадской Хартией прав и свобод<sup>12</sup>.

С тех пор в канадском обществе изменилось соотношение социальных сил. Произошло экономическое расслоение общества, в связи с чем в 2000 г. парламент Канады принял Закон о выборах (Canada Elections Act), введший серьезные ограничения на расходы третьих лиц<sup>13</sup>. Основные положения этого Закона были обжалованы как нарушающие гарантии свободы самовыражения и объединения, закрепленные в Хартии, со ссылкой, что в провинции Альберты до сих пор действует судебный запрет.

В решении по делу *Harper v. Canada (Attorney General)*, Верховный суд Канады большинством голосов подтвердил конституционность установления пределов на расходы третьих лиц. Суд признал, что, хотя установление пределов на расходы является нарушением свобод выражения мнения и объединения, гарантируемых Хартией, эти положения, тем не менее, являются оправданными в соответствии с разд. I Хартии «как разумные, законодательно установленные ограничения, которые могут быть обоснованы в свободном и демократическом обществе». Установление предельных сумм расходов необходимо, чтобы не позволить наиболее состоятельным гражданам «монополизировать предвыборную агитацию», лишив тем самым других граждан возможности участвовать в выборах на равноправной основе<sup>14</sup>.

В решении по делу *Sauve v. the Attorney General of Canada (No. 2)* от 2002 г. Верховный суд Канады постановил, что п. «е» ст. 51 Canada Elections Act, который лишал права голоса каждого заключенного, приговоренного к отбыванию

наказания в исправительном учреждении сроком на 2 года и более, неконституционен, поскольку нарушает ст. 1 и 3 Канадской хартии прав и свобод. Суд признал, что отрицать за заключенным право голоса значит потерять важное средство обучения их демократическим ценностям и социальной ответственности. Аргумент, что только те, кто уважают закон, должны участвовать в политическом процессе, не может быть принят. Отказ в праве голосования на основании моральной никчемности не согласуется с уважением к достоинству каждого человека, который лежит в основе Канадской хартии<sup>15</sup>.

На основании данного постановления Верховного суда парламент Канады внес соответствующие изменения в *Canada Elections Act*<sup>16</sup>.

Важно отметить, что аргументация Европейского Суда по правам человека по делу (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*)<sup>17</sup> о лишении осужденных избирательных прав, основывалась в первую очередь на судебном прецеденте страны, даже не являющейся членом Совета Европы — Канады: «Суд установил, что решение Верховного Суда Канады по делу (*Sauve No. 2*) содержит подробный (и полезный) анализ целей, которые преследует лишение заключенных избирательных прав». Хотя Суд и признал некоторое различие в текстах Канадской хартии прав и свобод и конституций европейских государств, он счел суть аргументации по делу (*Sauve No. 2*) применимой в рассматриваемом деле.

Верховный суд Австралии в постановлении по делу ('Roach') в 2006 г., рассматривая поправку к Закону о выборах 1918 г., которая лишила избирательных прав осужденных к наказанию в виде лишения свободы от трех лет или дольше, пришел к выводу, что она противоречит требованиям австралийской Конституции. При этом в обоснование своих выводов Суд сослался на вышеуказанные решения Верховного суда Канады и Европейского суда по правам человека<sup>18</sup>.

Тем самым подтверждается вывод о влиянии Хартии на процесс конституционализации не только в Канаде, но и мире<sup>19</sup>.

Мигель Фигероа — лидер Коммунистической партии Канады — оспорил конституционность ст. 24 и 28 *Canada Elections Act*. В соответствии с указанными статьями для того чтобы быть зарегистрированной, политическая партия должна была быть представлена на всеобщих выборах не менее чем 50-ю кандидатами, не менее чем в 12 избирательных округах. В июне 2003 г. Верховный суд Канады вынес решение по делу *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, в котором установил, что такое количество кандидатов противоречит ст. 3 Канадской хартии прав и свобод, закрепляющей право каждого гражданина Канады голосовать и быть избранным на выборах членов Палаты общин и законодательных собраний провинций.

Некоторые исследователи отмечают важность данного решения Верховного суда Канады в плане развития института «действительного представительства», так как относительная способность партии влиять на исход выборов пробуждает и реальные способы влияния граждан на исход выборов, характерные для других стран<sup>20</sup>. При этом Верховный суд Канады приостановил исполнение своего решения на 12 месяцев, дав тем самым парламенту возможность исправить ошибку, что и было осуществлено в Законе о выборах, вступившем в силу 14 мая 2004 г.<sup>21</sup>

Парламент Канады, как и legislatures ее провинций, в принципе, может не согласиться с Верховным судом и апелляционными судами провинций, но тогда нарушится баланс законодательной и судебной властей. Канадцы выработали теорию диалога, согласно которой право развивается через диалог между судами и законодателями, что позволяет избежать крайностей<sup>22</sup>.

Непосредственное применение Конституции всеми судами позволяет реально обеспечить избирательные права граждан в Канаде<sup>23</sup>.

В России суды общей юрисдикции практически не применяют конституционные нормы при рассмотрении дел. Почему наши судьи непосредственно не применяют Конституцию? Не умеют или боятся? До сих пор неисполненными остаются 44 решения Конституционного Суда РФ<sup>24</sup>. Во многом это связано с несовершенством законодательства, в связи с чем заслуживает поддержки общественная инициатива № 63Ф8469 о введении правового механизма принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ и механизма ответственности должностных лиц за неисполнение решений Конституционного Суда РФ, направленная на реальную защиту прав граждан Российской Федерации в конституционном судопроизводстве, укрепление роли и авторитета Конституционного Суда РФ как высшего органа судебной власти<sup>25</sup>.

У Конституционного Суда РФ есть резервы, тем более что ч. 3 ст. 100 Конституции РФ предусматривает его право обращаться к Федеральному Собранию с посланиями. Успешность канадского опыта постоянного диалога с парламентом обуславливает необходимость использования всех имеющихся у Конституционного Суда РФ средств для защиты конституционных ценностей.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2013. № 14, ст. 1637.

<sup>2</sup> См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 242.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47, ст. 4968.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3, ст. 337.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 9, ст. 831.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 44, ст. 4358.

<sup>7</sup> См.: Российская газета. 2001 г. 22 янв.

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 2013 . 30 апр.

<sup>9</sup> См.: Российская газета. 2013 г. 23 окт.

<sup>10</sup> URL: <http://www.interfax.ru/russia/txt.asp?id=333844> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>11</sup> См.: Конституционный акт 1982 года ст. 52. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>12</sup> См.: *National Citizens Coalition v. Canada (A.G.)* (1984), 32 Alta L. R. (2d) 249 (Q. B.).

<sup>13</sup> См.: *Canada Elections Act*. S.C. 2000. С. 9.

<sup>14</sup> URL: <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>15</sup> URL: <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/2010/index.do> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>16</sup> URL: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/fel&document=index&lang=e> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>17</sup> URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{"dmdocnumber":\["787485"\],"itemid":\["001-70442"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{) (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>18</sup> Stone Adrienne. *Comparativism in Constitutional Interpretation* // *New Zealand Law Review*, 2009. P. 45–68.

<sup>19</sup> *Michael Thomas, Bateman Joseph.* Charter Rights Application Doctrine and the Clash of Constitutionalisms in Canada. Alberta University. 2000; Benjamin L. Berger Jamie Cameron *Patterning Rights Constitutionalism: Thirty Years With the Charter* 50 Osgoode Hall Law Journal, 2013

<sup>20</sup> *Lijphart Arend.* Electoral Systems and Party Systems. Oxford University. 2011. P. 37.

<sup>21</sup> URL: <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/2069/index.do> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>22</sup> *Hogg P.W., Bushell A.A.* The Charter Dialogue Between Courts and Legislatures // *Osgoode Hall Law Journal*. 1997. Vol. 35. P. 75; Mathen, Carissima's. Dialogue Theory, Judicial Review and Judicial Supremacy: A Comment on 'Charter Dialogue Revisited' // *Osgoode Hall*. 2007. Vol. 45. P. 125.

<sup>23</sup> Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 41st general election of May 2, 2011. URL: [http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta\\_2011&document=index&lang=e](http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2011&document=index&lang=e) (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>24</sup> См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году. URL: <http://www.krsf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2012.aspx> (дата обращения: 02.12.2013).

<sup>25</sup> URL: <https://www.roi.ru/8469/> (дата обращения: 02.12.2013).

Е.В. Колесников

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

В статье рассматриваются актуальные вопросы конституционного регулирования свободы массовой информации в современной России. Показано, что осуществление свободы массовой информации – одно из условий демократической правовой государственности. Отмечена необходимость усиления законодательной регламентации отношений в информационной сфере.

**Ключевые слова:** Конституция РФ 1993 г., конституционное законодательство, федеральные законы, информационные права, право на свободу слова, мысли, выражения мнений, свобода печати и массовой информации.

E. V. Kolesnikov

## CONSTITUTIONAL BASE OF FREEDOM OF THE MASS INFORMATION IN THE RUSSIAN FEDERATION: SOME ACTUAL QUESTIONS OF THE THEORY

This article is devoted to some actual problems of the constitutional regulation of freedom of the mass information in the modern Russian society. It is shown that the implementation of the right of freedom of the mass information is the important condition of the democratic legal state. It is marked that the strengthening of a legislative regulation of the relations for the information sphere is necessary.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation 1993, constitutional legislation, federal laws, information rights, right to freedom of speech, thoughts, expressions of opinions, freedom of the press and the mass information.

В последней трети XX в. человечество вступило в *эпоху информационного общества*, и первостепенное значение во всех государствах мира придается информации, регулированию информационных потоков.

Признание и осуществление *свободы массовой информации* – признак и условие демократичности общественного устройства и политической системы. Данная политическая свобода – результат поступательного развития социальных отношений и связей, связанных со *свободой мысли, слова, печати*. Она имеет глубокие исторические корни. На протяжении почти пяти веков, начиная с середины XV в., с момента возникновения книгоиздания, а затем появления газет и журналов, традиционные средства печати занимали абсолютное, или доминирующее место среди источников коммуникаций, способов передачи и сохранения знаний<sup>1</sup>. Однако цивилизованные формы свобода печати приобрела только после буржуазно-демократических революций XVII-XVIII вв. в Европе и Северной Америке и даже спустя несколько десятилетий.

Так, в знаменитой французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. сказано, что «свободное выражение мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека; каждый гражданин ... может высказываться, писать и печатать свободно...»<sup>2</sup>.

В форме негативного предписания Конгресс США не должен принимать законы, ущемляющие свободу слова и печати (первая поправка), это право установлено в американской Конституции 1787 г.<sup>3</sup>

© Колесников Евгений Викторович, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail:kmp@sgar.ru

Достаточно содержательно анализируемые свободы были закреплены в Веймарской Конституции Германии 1919 г. (ст. 103). В ней фиксировалось недопущение цензуры и право каждого немца свободно выражать свое мнение устно, письменно, в печати, посредством изображения или иначе<sup>4</sup>.

После Второй мировой войны право на информацию закреплено во многих международно-правовых актах, в частности: Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 19), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 10), Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 19). Во Всеобщей декларации, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., подчеркнута связь на свободу выражения убеждений со «свободой искать, получать и распространять информацию и идеи многими средствами и независимо от государственных границ»<sup>5</sup>.

Отечественное законодательство в сфере информации начало складываться в первой половине 90-х гг. XX в. Советские конституции вопросы права на информацию и доступа к ней не фиксировали. Так, в Основном Законе РСФСР 1978 г. было сказано о свободах слова и печати (ч. 1 ст. 48), в общем виде о широком распространении информации, возможности использования гражданами печати, телевидения и радио (ч. 2 ст. 48). Аналогичным образом эти свободы регламентировались нормами Конституции Союза ССР 1977 г.<sup>6</sup> При этом следует учитывать, что официальной идеологией советского общества были марксизм-ленинизм и идеи научного коммунизма, а многие права и свободы предоставлялись в соответствии с целями коммунистического строительства и для укрепления социалистического строя.

Ситуация постепенно начала меняться в период перестройки, когда политика гласности, направленная на большую открытость в работе государственных и общественных институтов, стала приобретать черты *политического и идеологического плюрализма*. Впервые в отечественной истории право на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений и право искать, получать и свободно распространять информацию были установлены в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. (ч. 1, 2 ст. 13). Эта формулировка была затем воспроизведена и Конституцией (Основным Законом) РФ 1978 г. (ч. 2 ст. 43) в редакции Закона РФ от 21 апреля 1992 г.<sup>7</sup>

Базовые положения о свободе массовой информации установлены в Конституции РФ 1993 г. (ч. 5 ст. 29). Под данной свободой понимается правомерная деятельность прессы, радио, телевидения, иных форм распространения сообщений, предназначенных для многих или неограниченных лиц.

Свобода массовой информации – следствие длительного и эволюционного развития *свободы мысли, слова, печати*. Она выступает конституционным принципом и условием цивилизованного существования общества, государства, защиты всей системы установленных прав и свобод. Эта свобода, будучи *общественным и личным благом*, обеспечивает плюрализм идей, мнений, взглядов, концепций, позволяет беспрепятственно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Она направлена на гарантирование народовластия, верховенства права и противодействие государственному произволу в любых проявлениях.

Свобода массовой информации носит публично-общественный и частный характер. Первый (публичный) аспект проявляется в значимости информации, эффективно функционирующих средствах коммуникации, обеспечивающих деятельность органов публичной власти, общественных объединений. Она неразрывно связана

с правом российских граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ). Без этого общественного блага невозможны выборные процедуры – прежде всего, право избирать и быть избранным в органы публичной власти. Обратная связь между государством и гражданами предполагает наличие правильно выстроенных информационных потоков, возможность донести до государственных и муниципальных служащих достоверную, не искаженную информацию о своих нуждах и потребностях. Это достигается в т.ч. через основное право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Второй (частный) аспект свободы массовой информации определяется заинтересованностью граждан в получении сведений сугубо личного (в некотором роде даже локального характера) – о транспорте, учреждениях образования, культуры, связи, графиках работы супермаркетов и магазинов. В ряде случаев для индивида ее значимость может даже превосходить роль политической или международной информации. В Российской Федерации действует (хотя и не в полной мере) общий принцип, согласно которому любая информация, представляющая государственный или общественный интерес, должна быть открытой и доступной, за исключением случаев, установленных законом. Принципиально, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), а не каким-либо иным правовым актом (например, указом Президента России или правительственным постановлением).

Конституция России 1993 г. *расширила правомочия* человека и гражданина в информационной сфере (ст. 23, 24, 26, 29, 41, 42). Применительно к анализируемому праву (ч. 4 ст. 29) уточнено, «что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Ранее правомочия «передать и производить информацию» в основных нормах отсутствовали.

Установлены следующие конституционные и законодательные гарантии свободы массовой информации и информационных прав граждан.

*Первое.* Государственная (публичная) деятельность, которая объективно связана с оборотом информации, должна носить правовой, легитимный характер, а права и свободы человека и гражданина – определять смысл, содержание и применение законов (ст. 18 Конституции РФ).

*Второе.* Зафиксированы свобода массовой информации как принцип общественно-политической и социально-экономической жизни и запрет цензуры (ч. 5 ст. 29).

*Третье.* Обеспеченность права на информацию правосудием и судебной защитой (ст. 18, ч. 1 ст. 46).

*Четвертое.* Недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24).

*Пятое.* Возложена обязанность на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).

*Шестое.* Запрет на применение любых нормативных правовых актов (включая законы), затрагивающие права, свободы и обязанности в информационной сфере, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15).



*Седьмое.* Не допускается сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ). При нарушении этого требования наступает ответственность в соответствии с нормами федерального закона.

*Восьмое.* Установление ограничений доступа к информации только федеральными законами. Так, этот принцип отражен в Федеральном законе от 8 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (ст. 3).

*Девятое.* Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29).

Дискуссионным является вопрос об отнесении свободы массовой информации, информационных прав к одной конкретной «общеизвестной» группе прав. В российском правоведении чаще их включают в категорию личных (гражданских) прав (например, М.И. Кукушкин, И.А. Умнова, Х.Б. Шейнин)<sup>8</sup>. Однако в реальной действительности информационные права касаются самых разнообразных сфер жизнедеятельности личности, коллектива, объединений граждан. Они являются *комплексными* и могут затрагивать не только личные, но и политические, и социально-экономические права. В этом случае речь идет о преобладании политической или социальной, экономической, культурной информации при реализации правомочий личности, удовлетворении ее интереса.

Свобода массовой информации, вся система информационных и смежных прав не могут быть *абсолютными и безграничными*, поэтому они соотносятся и ограничиваются правом на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных (ст. 23, 24 Конституции РФ).

Ныне действуют многочисленные, разнообразные и многоуровневые (хотя и не всегда согласованные) акты законодательства, регулирующие отношения в информационной сфере. Ведущее место среди них принадлежит Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>9</sup>, создавшему правовые основы для свободной деятельности газет и журналов и гарантирующему недопустимость государственной цензуры. Отечественное законодательство в этой области, согласно положениям ч. 1 ст. 5, состоит из вышеназванного Закона и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов. Однако его определяющая регулирующая роль проявляется далеко не всегда и в последние годы ослабла.

8 июля 2006 г. был принят базовый Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», регулирующий широкий круг отношений, связанных с осуществлением права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, ее защитой и применением информационных технологий. В нем также регламентированы важные аспекты доступа физических и юридических лиц к иностранным информационным ресурсам, в основных чертах ранее устанавливавшиеся в отмененном ныне Федеральном законе от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене»<sup>10</sup>.

Осенью 2005 г. Правительством РФ были внесены, а в июле 2006 г. приняты Государственной Думой Федерального Собрания России федеральные законы: «О персональных данных», «Об информации, информационных технологиях и защите информации», «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физиче-

ских лиц при автоматизированной обработке персональных данных», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных” и Федерального закона “О персональных данных”».

Важнейшим в этом пакете является принятый 8 июля 2006 г. Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных», ставший *основой для создания отечественной информационной системы данных персонального характера* и посвященный формам и методам работы с информацией, касающейся человека и гражданина<sup>11</sup>. Данный Закон в гл. 2 закрепляет в качестве принципов сбора и обработки данных законность, добросовестность, предварительно определенные и заявленные оператором цели сбора, достоверность и неизбыточность персональных данных, недопустимость объединения созданных для несовместимых между собой целей баз данных (ст. 5), их конфиденциальность (ст. 7), запрет обработки особой категории персональных данных (ст. 10). Создан уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных – Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Однако правовая основа ее деятельности нуждается в совершенствовании и прочном законодательном фундаменте.

В анализируемом Законе не все проблемы защиты прав личности решены удачно. Так, он предусматривает возможность создания единого государственного регистра населения (ч. 4 ст. 13). Статус и порядок работы с этим государственным регистром устанавливается специальным федеральным законом, который однако еще не принят. Фактически речь идет о создании крупнейшей базы данных о населении, которая может быть использована широким кругом субъектов без необходимого законного основания. К тому же вопросы ответственности за нарушение требований о защите персональных данных не решены четко и определенно (ст. 24). Примечательно, что в ходе работы над данным законопроектом в Государственной Думе из него под давлением ряда депутатов и общественности были убраны как преждевременные предложения о присвоении каждому идентификаторов персональных данных (личного кода), при этом согласия лица на присвоение ему личного кода не требовалось (ст. 23). Практика применения Федерального закона «О персональных данных» показывает, что он устранил ряд существенных пробелов в законодательном регулировании. Однако Закон от 8 июля 2006 г. не обеспечивал в должной мере запрет на сбор, хранение и использование информации о частной жизни лица без его согласия и сохранность конфиденциальной информации, и поэтому нуждается в доработке.

В России с 2005 г. ведется большая подготовительная работа, направленная на установление системы персонального учета населения. Лица, имеющие доступ к данной информационной системе, получают почти все сведения: данные об уплате налогов, социальном страховании и даже времени вступления в брак<sup>12</sup>.

С целью открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также реализации права граждан на получение информации (ст. 29 Конституции РФ) 21 января 2009 г. Государственной Думой принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», вступивший в силу с 1 января 2010 г.<sup>13</sup>

Закон определяет способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, форму предо-

ставления такой информации, права пользователей информацией, обязанности государственных органов и органов местного самоуправления, связанные с обеспечением доступа к информации об их деятельности. Согласно законодательным новеллам, введенным Федеральным законом от 24 мая 2013 г. № 112-ФЗ, ныне в обязательном порядке и повсеместно общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется данными публичными институтами неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети Интернет *в форме открытых данных* (ст. 7). Это существенно повысит открытость власти и будет способствовать ее престижу.

По целому ряду причин объективного и субъективного характера приняты далеко не все акты, обеспечивающие свободу массовой информации. Как неоднократно указывалось в литературе, ощущается острая потребность в таких федеральных законах, как о правовой информации, о телевидении и радиовещании, о почтовой связи, о лицензировании телевизионного и радиовещания, о монополизации средств массовой информации, об общественном телевидении, основах экономических отношений в сфере информации<sup>14</sup>.

Не решены и многие проблемы реализации основной нормы о праве на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ), правомочия которой являются декларативными.

На протяжении последних 10 лет стоит задача регулирования особых общественных отношений в сети Интернет и оборота информации о служебной тайне и ограниченного доступа<sup>15</sup>. О необходимости разумной правовой регламентации в этой области свидетельствует и неуклонный, динамичный рост пользователей Всемирной паутины. В начале 2013 г. Россия вышла на лидирующие позиции среди европейских государств с показателями в 64,4 млн чел. ежемесячной аудитории Интернета, т.е. занимает престижные позиции в мире<sup>16</sup>.

В заключение отметим следующее. В анализируемой сфере отсутствует целостное, непротиворечивое и эффективное законодательство. До сих пор не приняты многие важные федеральные законы, ряд законодательных и подзаконных актов не соответствуют нормам и принципам Конституции РФ. Свобода массовой информации должна пониматься только в совокупности с основными правами на свободу слова и мысли, со свободой выражения мнений и комплексом информационных прав человека и гражданина. Отсутствие цензуры является неперемennым условием успешной деятельности средств массовой информации в условиях демократии. Надлежащая регламентация массово-информационных отношений, телекоммуникационных сетей, обеспечивающих достоверность информации и своевременность ее предоставления, играет ведущую роль в построении современного общества и государственности XXI в.

<sup>1</sup> См.: Большая советская энциклопедия / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М., 1975. Т. 19. С. 507.

<sup>2</sup> Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 686.

<sup>3</sup> См.: Избранные конституции зарубежных стран: учебное пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011. С. 411.

<sup>4</sup> См.: Конституции буржуазных стран: в 2 т. Л., 1935. Т. I. С. 83-84.

<sup>5</sup> Права человека: сборник международных документов / сост. Г.М. Мелков. М., 1998. С. 14-15.

<sup>6</sup> Конституция общенародного государства: сборник / под общ. ред. М.С. Смиртюкова, К.М. Боголюбова. М., 1978. С. 122-123.

<sup>7</sup> Конституция (Основной Закон Российской Федерации) России. М., 1992. С. 13.

<sup>8</sup> См., например: Конституционное право Российской Федерации / под ред. М.И. Кукушкина, В.Д. Первалова. Екатеринбург, 1995. С. 146; Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 84-89; Умнова И.А., Алешкова И.А. Конституционные права Российской Федерации: учебник для бакалавров. М., 2012. С. 199.

<sup>9</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ст. 4600.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3347; Российская газета. 2013. 11 июня.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 49, ст. 5197, 5198; 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448, 3451, 3452.

<sup>12</sup> См.: Трофимов А.Р. Хочу всех знать! // Независимая газета. 2005. 30 нояб.; Черешнев С. Правительство пронумерует граждан // Известия. 2005. 17 июня; Демидов А. «Персональная информация в России никак не защищена»: интервью // Там же. 2006. 2 марта.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; Российская газета. 2013. 11 июня.

<sup>14</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 119–120, 122, 320; Просвирнин Ю.Г. Совершенствование российского информационного законодательства // Вестник Воронежского госуниверситета. Сер. «Право». 2007. № 1 (2). С. 21; Архангельский А. Телевизор с человеческими лицами: интервью // Российская газета. 2009. 31 дек.; Никифоров Н. Предпосылки перемен: интервью // Российская газета. 2013. 8 окт.

<sup>15</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. С. 538–540; Погребинская Л.А. Реализация конституционной свободы массовой информации: российское законодательство и практика его применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 8, 16; Солдаткина О.Л., Санина А.С. Правовое регулирование отношений в сети Интернет как важнейшая проблема современности // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов; М., 2013. № 1. С. 93–97.

<sup>16</sup> Романова А. Миллиарды из Сети // Российская газета. 2013. 21 мая.

**В.Н. Богатырев, Ю.В. Богатырев**

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН НА СОЗДАНИЕ (ОРГАНИЗАЦИЮ) СЕМЬИ

Статья посвящена актуальной проблеме конституционного права российских граждан на создание (организацию) семьи. Раскрываются вопросы порядка, особенностей регистрации брака, развода, алиментных обязательств по содержанию детей, раздела имущества, брачного договора, вносятся предложения по совершенствованию законодательства.

**Ключевые слова:** Конституция, права человека и гражданина, семья, семейные ценности, брак, развод.

**V.N. Bogatyrev, U.V. Bogatyrev**

## CONSTITUTIONAL LAW OF THE RUSSIAN CITIZENS ON CREATION (ORGANIZATION) OF A FAMILY

Article is devoted to an actual problem of a constitutional law of the Russian citizens on creation (organization) of a family. There are features of registration of marriage, divorce, money obligations about children, property, the marriage contract. There are legislation suggestions for improvement.

**Keywords:** Constitution, human rights and citizen, family, family values, marriage, divorce.

Семья в Российской Федерации является типичной, часто встречающейся и самой распространенной формой добровольного союза мужчины и женщины. Возможность организации семьи на взаимных чувствах привязанности, дружбы, любви, взаимовыручки и поддержки позволяет всем ее членам, включая и старшее поколение, развивать, укреплять традиции и совершенствовать их, что в конечном итоге должно способствовать культуре семьи и супружеству, приобретает вид семейных ценностей. Следует обратить внимание на тот факт, что

© Богатырев Владимир Николаевич, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия), нотариус г. Саратова

© Богатырев Юрий Владимирович, 2014

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)

носителем и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ), представители которого в своем большинстве образуют семейные пары. Для желающих воспользоваться демократическим институтом семьи созданы определенные условия, предполагающие, прежде всего, равенство прав и обязанностей супругов, возможность решать возникшие разногласия на привычном и удобном «семейном уровне», с учетом взаимного согласия. Оно необходимо и для такого приоритетного направления, как рождение и воспитание детей, развитие их способностей и талантов, а также защита прав и интересов нетрудоспособных членов семьи.

Первичная ячейка российского общества в настоящее время нуждается в качественном правовом регулировании и дополнительной социальной защите. Строительство социального государства неотделимо от успешной работы в направлении создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина. В этом случае следует говорить об обязанности Российского государства (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ) создать действенный, обеспечительный механизм, направленный на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Действительно, в последнее время стали появляться новые понятия в обозначенной проблематике в противовес общеизвестным, устоявшимся и проверенным временем. Это касается создания фактической семьи, без необходимости в последующем ее юридического оформления, появления «гражданской» жены, мужа, стремления «пожить некоторое время вместе», а затем, в зависимости от результата, организовать «полноценную семью». Наверное, это не только желание молодых людей в противовес родителям сказать свое веское слово в семейном строительстве, а поведение, ориентированное на опыт близких, знакомых, друзей, которые знают, как следует строить семейную политику и как себя вести в случае разрыва отношений.

Существует законодательный запрет на ограничения прав граждан при вступлении в брак. Он касается группы семейных отношений по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Вместе с тем интернациональные браки дают основание говорить об известных корректировках в жизни семьи, где одним из супругов является российский гражданин. Конституционно-правовая характеристика особенностей охраны и защиты семьи согласуется с требованиями международно-правовых документов. Так, Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 16<sup>1</sup> закрепила одно из важнейших требований к организации и созданию семьи, являющихся в настоящее время строжайшим направлением государственной политики в этой области, и определила, что «семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства». Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.<sup>2</sup> в ст. 10 также указывает на это направление жизнедеятельности человека. В документе обращено внимание компетентных государственных структур на тот факт, что «семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании».

В связи с этим вполне логичными являются положения, закрепленные в ст. 38 Конституции РФ, предписывающие обязанность защиты государством мате-

ринства и детства, семьи, где забота о детях, их воспитание представляют собой равное право и обязанность обоих родителей, а трудоспособным детям, достигшим 18 лет, вменяется забота о нетрудоспособных родителях. Государственная обязанность проявляется в активной деятельности данного направления всех без исключения ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной, а также органов местного самоуправления. Более того, граждане, состоящие в зарегистрированном браке и желающие его оформить или организовать надлежащим образом, могут стать и становятся участниками программ в области жилищного строительства, медицинского обслуживания, получения образования. Следовательно, семейные граждане должны видеть и знать перспективу состояния в браке, где на них накладывается дополнительная обязанность на выполнение общей задачи, которую в целом принято называть государственной программой семейного строительства.

Юридическое оформление отношений мужчины и женщины предполагает выполнение всех необходимых в таких случаях формально-правовых условий, т.е. брак должен быть свободным и добровольным и порождать взаимные права и обязанности супругов. Общее правило, позволяющее российским гражданам реализовать свое конституционное право на создание семьи, предполагает достижение им 18-летнего возраста. Однако он может быть снижен в случае уважительных причин, среди которых следует выделить условия длительного совместного проживания, призыв на действительную военную службу, беременность или рождение ребенка. Важным следует считать следующее обстоятельство: вступивший в брак до 18 лет приобретает дееспособность в полном объеме с момента регистрации отношений. Впоследствии, если такой брак будет расторгнут, приобретенная дееспособность сохранится.

Существующие ограничения для желающих вступить в брак должны служить организации стабильных супружеских отношений. В частности, при подаче заявления граждане обязаны известить другую сторону об отсутствии на данный момент каких-либо брачных отношений. Подтверждением этому могут служить соответствующие документы, в частности, свидетельство о разводе, смерти супруга, решение судебных органов о признании ранее заключенного брака недействительным и т.д. Являются запретом и браки между родственниками, усыновителями и усыновленными, а также недееспособность одного из граждан. Конечно, можно задаться вопросом и об общем состоянии здоровья лиц, желающих создать семью. В настоящее время не ясно, кто, каким образом, в какие сроки может представить документ, исключающий наличие опасных болезней, которые не представляют возможным совместное проживание и создание семьи. Вероятно, это дело брачующихся, их родственников, органов ЗАГСа, ведь такие сведения, согласно ст. 15 СК РФ, составляют медицинскую тайну и могут быть сообщены лицу, с которым возможно заключение брачного союза только с согласия того, кто пришел на обследование. Конечно, желательно исключить ситуацию, при которой брак юридически оформлен, а затем возникают проблемные вопросы, главный из которых: а правильно ли мы поступили?

Полагаем уместным постановку вопроса о т.н. «неравных браках», где, как правило, подразумевается ситуация, при которой, кто женился на молодой, расплатился сполна: она его никогда не увидит молодым, он ее никогда не увидит старой<sup>3</sup>. В этой связи каким образом следует относиться к состоянию брака,

где мужчина гораздо моложе своей избранницы? Тогда, что таит в себе понятие «равный брак»? Наверное, это, прежде всего, возможность молодой семьи реализовать весь свой потенциал полученного образования на практике, где оба супруга имеют «равностартовую» возможность стать первым среди равных, когда возникает ситуация, позволяющая взять на себя обязанность главы семьи или хранителя семейного очага. Не будет являться лишним и знание членами молодой семьи перспектив т.н. «продвижения по службе». Это включает в себя не только производственный стаж по избранной специальности, но и т.н. «аттестационный период», позволяющий предложить свои услуги такому работодателю, который сможет создать условия не только для организации труда, но и получения реального заработка. Создание достаточной экономической базы в виде достойной заработной платы, которая дает возможность получить сертификат, например на жилищное строительство, позволит планировать долгосрочное и гармоничное развитие ячейки нашего общества. Все сказанное будет одним из стержневых направлений, позволяющих говорить о здоровых, перспективных и стабильных семейных отношениях.

Практика семейного строительства знает и такой прецедент, как досрочное прекращение семейно-брачных отношений. В этом отношении представляет интерес статистика разводов в Российской Федерации. Так, только за 2010 г. их было 153 тыс. на 185 тыс. браков, что в процентном отношении составляет 80 %<sup>4</sup>. Поэтому право на создание и организацию семейного очага предполагает и право на развод. Конституционное право граждан на развод представляет собой равное право на прекращение состояния брака, оно возможно на любой стадии, при этом для его реализации достаточно простого волеизъявления одного из супругов. Вместе с тем это не простой вопрос, как может показаться на первый взгляд. Сопровождается он значительным количеством поставленных вопросов, но еще большим количеством неполученных ответов. Минимизировать, нейтрализовать, сделать их понятными и доступными для лиц, вступающих в брак или уже состоящих в нем, призван брачный договор. Этот документ требует обязательной нотариальной формы, призван укрепить семейные отношения, определить вектор их совершенствования. Тем самым государство предлагает дополнительную квалифицированную юридическую помощь и правовую защиту российским гражданам.

Практика показывает, что в своем большинстве брачные договора семейные граждане стали активно оформлять перед непосредственным расторжением брака. Дело даже не в том, что игнорируется такое нотариальное действие, как раздел супругами совместно нажитого имущества. Главным является то обстоятельство, что брачный договор не подписывается непосредственно перед оформлением брачного союза. С одной стороны, имеется реальная возможность получить квалифицированную юридическую помощь, которая позволит оговорить все сложные и спорные вопросы, касающиеся общего имущества, имущества каждого из супругов, воспитания детей, ситуации, связанной с бракоразводным процессом; с другой стороны, появляется надежда на исключение спорной ситуации мелкого дежета имущества, вплоть до вилок и ложек. Следует помнить, что расторжение брака осуществляется между мужчиной и женщиной, ранее состоящих в браке, а содержание своих несовершеннолетних детей является их общей конституционной обязанностью. В том случае, если родители не предоставляют содержание своим несовершеннолетним детям,

объем этих средств может быть определен и взыскан с родителей в судебном порядке. Важным представляется не только составление и подписание соглашения родителей об уплате алиментов, но и контроль за его непосредственным исполнением. Необходимо закрепить правовой порядок, согласно которому в случае его нотариального удостоверения оставить право обращения к нотариусу с целью воздействия на нерадивого родителя или придания этому документу силы исполнительного листа.

При разводе определить степень вины одного или обоих супругов довольно сложно, однако в этом случае важен результат, а он отрицательный – семью сохранить не удалось. Извечный вопрос: как быть с жилищем, где раньше совместно проживала семья? Считаем необходимым закрепить положение, согласно которому, жилище покидает, оставляет тот супруг, который настаивает, желает развода и уходит из семьи. Безусловно, требуется дифференцированный подход к различным типам семей. Необходимо брать в расчет их материальное положение, количество детей и состояние здоровья. В настоящее время следует обратить внимание на решение задач по укреплению института брака, сокращению числа разводов, в первую очередь разводов супругов, имеющих несовершеннолетних детей, детей, рожденных вне брака. Концепция государственной семейной политики включает в себя введение специального федерального сбора, взимаемого при разводе, и направленного на формирование алиментного фонда в целях оказания помощи детям, родители которых уклоняются от выполнения алиментных обязательств. Предполагается направить усилия на совершенствование положений, регламентирующих алиментные обязательства родителей и детей, включая установление минимального размера алиментов, выплата которых не должна зависеть от наличия или отсутствия дохода у родителя, обязанного уплачивать алименты<sup>5</sup>.

Материальные затраты при расторжении брака неизбежны, но они должны быть согласованными и учитывать ряд объективных обстоятельств, а не служить реальным препятствием к этому действию. Необходимо учитывать личностно-доверительный характер отношений, которые складываются между родителями и детьми. Ведь развод означает, прежде всего, отдельное проживание от других членов семьи, но жить интересами и заботами семьи не запрещено. Поэтому длительность таких контактов и общения может привести к организации нового брачного союза в том же составе, но с учетом накопленного семейного опыта. Следует создавать организационные, социальные, правовые условия культа российской семьи, позволяющие дорожить семейными ценностями и традициями, минимизировать состояние развода, сделать его исключением из правила. Такой опыт существует во многих странах, хотя и имеет ограниченное распространение и свою специфику.

<sup>1</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (дата обращения: 25.11.2013).

<sup>2</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 25.11.2013).

<sup>3</sup> См.: *Жванецкий М.* Тщательней... - М., 2008. С. 284.

<sup>4</sup> URL: <http://www.russia-on.ru/45837> (дата обращения: 15.12.2013).

<sup>5</sup> См. Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Общественный проект). URL: <http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056052.html> (дата обращения: 27.11.2013).



**Д.С. Ивакина**

## ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ОСНОВНЫХ КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются культурные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации; выделяются основные признаки, отличающие культурные права от других конституционных прав и свобод граждан.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, основные культурные права, признаки культурных прав человека и гражданина.

**D.S. Ivakina**

## CONCEPTION AND SIGNS OF THE MAIN CULTURAL HUMAN RIGHTS AND THE CITIZEN IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to cultural rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation. Highlights the main features which distinguish the cultural rights of other constitutional rights and freedoms.

**Key words:** the Constitution of the Russian Federation, the basic cultural rights, the signs of cultural rights and civil rights.

В ст. 44 Конституции РФ 1993 г. получила признание и закрепление триада основных прав в области культуры – право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, право на доступ к культурным ценностям, а также право на свободу творчества.

К сожалению, в науке конституционного права России не уделяется должного внимания данной категории прав. Даже при исследовании института основных прав и свобод человека и гражданина в конституционном праве культурные права остаются малоизученными, а некоторые авторы, в частности Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, классифицируют права и свободы на личные, политические, социально-экономические<sup>1</sup>, не выделяя культурные права вообще в отдельную группу. Вряд ли с этим можно согласиться. Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин отмечают, что многие из социально-экономических прав, к которым относятся и культурные права, в странах англо-саксонской правовой системы не считаются правами в субъективном смысле, а сама группа социально-экономических прав нередко относится к числу моральных, а не т.н. позитивных, не собственно юридических<sup>2</sup>.

Нет сомнений, что данные права должны быть востребованы и защищены в демократическом государстве. Так, например, В.А. Четвернин среди основных задач демократического конституционного государства выделяет задачу содействия развитию культуры в создании благоприятных условий для развития творческих способностей человека. Современное демократическое государство стремится быть реальным социальным государством и тратить на выполнение этой задачи часть государственного бюджета, сопоставимую с расходами на экономические программы. Данная задача включает и развитие культуры в самом широком смысле – от системы воспитания и образования до религии, науки и искусства<sup>3</sup>.

© Ивакина Дарья Сергеевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления (Калининградский филиал «РАНХ иГС» при Президенте РФ); e-mail: shaporeva12@yandex.ru

Культурные права человека – гарантированные Конституцией и законом возможности человека в сфере культурной и научной жизни<sup>4</sup>.

М.А. Краснов и В.А. Кряжков подчеркивают, что культурные права — это гарантированная государством возможность каждого свободно использовать весь комплекс культурных благ, т.е. условий и услуг, предоставляемых организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения своих культурных и творческих потребностей; приобщаться к культурным ценностям, в т.ч. находящимся в государственных библиотечных, музейных, архивных фондах, иных собраниях во всех областях культурной деятельности<sup>5</sup>.

Культурные права необходимо выделять в самостоятельную группу, в которую должны входить следующие права и свободы: право на свободу творчества; право на образование; право на доступ к культурным ценностям; право на пользование учреждениями культуры; право свободно участвовать в культурной жизни общества, право на свободу преподавания и научных исследований.

Необходимо выделить ряд признаков, отличающих данную группу прав от других. Культурные права обладают следующими признаками:

- 1) являются основными;
- 2) отражают духовно-культурные и правовые закономерности развития государства и гражданского общества;
- 3) определяют мировоззренческое содержание и уровень гуманизма российского законодательства;
- 4) обеспечивают духовное развитие человека, стимулируют индивида стать полезным участником политического, духовного, социального и культурного прогресса;
- 5) подлежат повышенной защите.

Немаловажную роль в признании за традиционными правами и свободами качества основных играет их закрепление во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., и в международных пактах о правах человека, принятых в 1966 г.<sup>6</sup>

Основными права, свободы и обязанности граждан являются в первую очередь потому, что они опосредуют наиболее существенные коренные отношения между государством и его гражданами в связи с их местом в важнейших областях жизни и деятельности. Однако будучи основными по содержанию, соответствующие юридические возможности могут стать таковыми по форме, если они будут закреплены в Основном Законе государства<sup>7</sup>.

В ст. 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность Российского государства. Права и свободы человека и гражданина в сфере культуры являются частью основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ 1993 г. Причем на современном этапе проведение политики в области культуры является одним из важнейших направлений деятельности Российского государства, неразрывно связано с экономической и социально-политической жизнью общества<sup>8</sup>.

Права человека – это субъектно-личностный аспект права, без них остается непонятным, на кого рассчитаны абстрактные правила объективного права. Права человека определяют правовой статус личности, ее соотношение и правовые связи с государством, властью, обществом<sup>9</sup>.

Культурные права отражают духовно-культурные и правовые закономерности развития государства и гражданского общества. Духовно-культурная система гражданского общества образуется из отношений между людьми, их объединениями, государством и обществом в целом по поводу духовно-культурных благ и соответствующих материализованных институтов, учреждений (образовательных, научных, культурных, религиозных), через которые реализуются эти отношения<sup>10</sup>.

Культурные права и свободы человека и гражданина определяют мировоззренческое содержание и уровень гуманизма российского законодательства.

Современное видение прав человека связано с их представлением в качестве важной составляющей гуманистического мировоззрения. Гуманизм постулирует высшую и самодостаточную значимость человека, провозглашает античеловечным все, что способствует его отчуждению и самоотчуждению, противостоит негативным, разрушительным для личности идеям. Он обосновывает уважительное отношение к каждому индивиду, противодействует утилитарному отношению к человеку как инструменту достижения любых, пусть и достаточно значимых социальных целей. Гуманистические идеалы — важный ориентир в экстремальных ситуациях, когда рушатся привычные связи. Они возвращают человеческий ум в мир простых и проверенных истин, помогают личности самоопределиться и противостоять социальным катаклизмам.

Культурные права человека и гражданина обеспечивают духовное развитие человека, стимулируют индивида стать полезным участником политического, духовного, социального и культурного прогресса. В известной книге под редакцией Л. Харрисона и С. Хантингтона «Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу»<sup>11</sup> рассматривается вопрос о том, как культура влияет на предрасположенность того или иного социума к прогрессу в экономической и политической областях. Авторский коллектив данной книги, состоящий из известных на Западе политиков, социологов, культурологов, публицистов, интересуется вопросом о том, как можно с помощью политических или иных инструментов трансформировать культуру или устранять преграды, возникающие на пути прогресса. Они призывают гуманизировать современное общество, отработать практические приемы и укрепить взаимосвязи ученых и практиков ради обеспечения культурных предпосылок, способствующих общественному прогрессу.

Основной функцией культурных прав и свобод человека и гражданина является использование каждым человеком духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания людей, повышения их культурного уровня. Реализация возможности пользоваться культурными правами зависит не только от государственного обеспечения, но и от субъективных качеств самого гражданина — уровня его культурного развития, стремления осваивать те или иные культурные блага<sup>12</sup>.

Российское государство берет на себя обязанность охранять, обеспечивать и защищать, т.е. гарантировать, все права и свободы человека и гражданина независимо от того, в каком нормативном акте они записаны (ч. 1ст. 45 Конституции РФ).

Конституционные права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного

самоуправления и обеспечиваются правосудием. Главная нагрузка в деле гарантий основных прав и свобод возлагается на органы правосудия. Суд призван не только восстанавливать нарушенные права и свободы человека и гражданина, но и обеспечивать их неуклонное претворение в жизнь посредством разбирательства обращений граждан в суд, связанных с несвоевременным, с неполным осуществлением или простым игнорированием органами власти и должностными лицами установленных законом прав и свобод<sup>13</sup>.

Повышенные гарантии выражаются и в том, что Конституция РФ предусматривает должность Уполномоченного по правам человека (ч. 1 п. «д» ст. 103). Она также предоставляет необходимые полномочия Конституционному Суду РФ, который выступает фактическим и юридическим гарантом прав и свобод личности в связи с тем, что именно защита прав и свобод так или иначе является предметом проверки почти во всех рассмотренных им делах. Право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволили бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. В связи с этим в своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в России согласно общепризнанным принципам и нормам международного права в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 17 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ<sup>14</sup>.

В заключение следует отметить, что именно культурные права человека и гражданина в настоящее время нуждаются в повышенной защите со стороны государственных и общественных структур. Поэтому необходимы конструктивное сотрудничество и взаимодействие государственных органов и общественных организаций в правозащитной сфере.

<sup>1</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1999. С. 128.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 167.

<sup>3</sup> См.: Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 3–11.

<sup>4</sup> См.: Хоруженко К.М. Культурология: энциклопедический словарь. Ростов н/Д, 1997. С. 162.

<sup>5</sup> См.: Краснов М.А., Кряжков В.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. М., 2006. С. 303.

<sup>6</sup> См.: Островский Я.А. ООН и права человека. М., 1968; Аркадьев Н.А., Игорев Я. Пакты о правах человека // Советское государство и право. 1967. № 5. С. 37–44; Карташкин В.А. Международная защита прав человека. М., 1976.

<sup>7</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. С. 148.

<sup>8</sup> См.: Степанова И.В. Конституционные права человека и гражданина в Российской Федерации в области культуры: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

<sup>9</sup> См.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире: социально-философские вопросы и государственно-правовое регулирование. М., 2003. С. 222–223.

<sup>10</sup> См.: Троицкая Т.В. Институты гражданского общества: конституционно-правовой аспект: учебно-методическое пособие. Саратов, 2012. С. 40.

<sup>11</sup> См.: Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / под ред. Л. Харрисона и С. Хантингтона. New York, 2000; М., 2002.

<sup>12</sup> См.: Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России: учебное пособие. СПб., 2009. С. 313.

<sup>13</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Государство и право. 1996. № 4.

<sup>14</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 16, ст. 2080.

**Е.В. Кабышева**

## «СПРАВЕДЛИВАЯ ВЛАСТЬ» И ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

В статье рассматривается принцип справедливости применительно к обеспечению социальной справедливости в обществе и его реализация в уголовно-правовой сфере, прежде всего, при назначении наказания.

**Ключевые слова:** Конституция, уголовный закон, функции принципа справедливости в уголовном праве.

**E.V. Kabysheva**

## “JUST GOVERNMENT” AND THE PRINCIPLE OF EQUITY IN THE FRAMEWORK OF CRIMINAL LAW

This article considers the principle of equity in the context of providing the social justice and its realization in the sphere of criminal law, especially during the punishment assignment.

**Keywords:** Constitution, criminal law, functions of the principle of equity in criminal law.

Я выросла в семье юристов. Когда я училась в школе моя мама работала мировым судьей, папа преподавателем, он уже был профессором, доктором юридических наук, заведовал кафедрой конституционного права. В нашем доме всегда было много книг: художественных, исторических, альбомов, но особенно много юридической литературы (журналов, кодексов по различным отраслям законодательства).

Мои научные интересы определились по уголовному праву и, может быть, этому способствовала работа в прокуратуре. Удивительно, что, выбрав тему диссертации по уголовному праву «Принцип справедливости в уголовном праве России и его функции», я обнаружила, что и папа в своей докторской диссертации по государственному праву касался проблемы справедливости в общесоциальном плане. В своей монографии «Народовластие развитого социализма» он выдвинул идею «справедливого властвования». Власть только тогда становится справедливой, когда отвечает социальным потребностям и интересам общества и государства, когда ее представителям народ доверяет, когда она пользуется поддержкой масс, когда происходит умелое применение власти, когда носители властных полномочий обладают высокой степенью ответственности, их действия законны<sup>1</sup>.

Проблема «справедливой власти» в современных условиях приобретает исключительно важное значение.

Для Российского государства, провозгласившего в Конституции 1993 г. незыблемость таких духовно-исторических ценностей, как вера в добро и справедливость, важно, чтобы эти ценности укреплялись. Сегодня необходимо вырабатывать такие черты особенно у молодых граждан, как доверие к власти, заинтересованность и активное участие в общих делах народа.

Инертность, равнодушие к государственно-властным велениям не способствуют мотивации у граждан психологических черт, направленных на поддержание авторитета власти.

© Кабышева Елена Владимировна, 2014  
Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия)

Магистральная задача, стоящая ныне перед Россией, это переход к новому социальному качеству российского общества с высокими требованиями к каждому человеку, к государству и институтам гражданского общества. В решении этой исторической задачи важная роль принадлежит «справедливой» политике государства, основанного на ценностях права<sup>2</sup>.

Что волнует сегодня различные слои общества, вызывает его особую тревогу? Это прежде всего социальная несправедливость, разрыв между богатыми, т.н. олигархами, и основной массой граждан; это рост преступности и вопиющие, достигающие космических размеров хищения в высших эшелонах власти. Все настойчивее звучит требование: жизнь в России должна быть подчинена принципу справедливости во всех сферах общественных отношений!

Идея справедливости вечна, как мир. Она легла в основу естественного права. Так, в Дигестах Юстиниана сказано: «Право получило свое название от (слова) «справедливость», ибо согласно превосходному определению Цельса, право есть искусство доброго и справедливого»<sup>3</sup>.

Вопросы соотношения права и справедливости, преступления и справедливого наказания были и остаются актуальными в любом обществе и государстве, независимо от того с каких методологических позиций определяют ценность справедливости в системе других ценностей. «Ведь, если исчезнет справедливость, отмечал И. Кант, жизнь людей на земле уже не будет иметь никакой ценности»<sup>4</sup>. Поэтому ни одна культура, ни один народ в истории не отказались от идеи справедливости.

Проблемы справедливости встают с особой остротой в переходные периоды развития общества и государства. В общественном сознании справедливость стала критерием, когда с помощью права осуществляется перераспределение материальных и духовных благ. Принцип справедливости — многоаспектная категория, исследуемая с исторической, философски-нравственной, экономической, правовой точек зрения.

Нас интересует справедливость с позиций права, и прежде всего, уголовного в контексте соотношения его с властью (законодательной, исполнительной, судебной), их взаимовлияние.

Справедливость органично выражает сущность подлинно конституционного государства соответствующего природе человека. Нарушение справедливости и равенства прав человека ведет к абсолютизму, авторитаризму, тоталитаризму. При таком государственном режиме невозможно никакое гражданское общество.

Новеллой для российского уголовного права стало закрепление в УК РФ принципа справедливости в различных функциях его проявления: справедливое назначение наказания, справедливая санкция, справедливое формирование круга преступных деяний. Это нашло юридическое закрепление в ст. 6, ч. 2 ст. 43 и ст. 60 УК РФ.

Автор в ряде своих публикаций исследовал принцип справедливости по ряду аспектов его реализации в сфере уголовно-правовых отношений<sup>5</sup>. В данной статье нас интересует проблема уголовно-правового содержания функций принципа справедливости в сфере законотворчества и на уровне правоисполнителя. Когда идет речь о принципе справедливости в сфере законотворчества, то в общественном сознании это ассоциируется с понятием «справедливая власть», а в уголовном законодательстве находит выражение в санкциях уголовно-правовых норм. К сожалению, как отмечает Н.А. Лопашенко, «самая трудная задача и идея — установление

справедливой уголовной ответственности на уровне санкций уголовно-правовых норм»<sup>6</sup>. По нашему мнению, от законодательной уголовно-правовой политики в первую очередь зависят эффективность борьбы с преступностью и соответственно решение задач по охране личности, общества, государства, конституционного строя РФ, обеспечение мира и безопасности человечества, сформулированных в ст. 2 УК РФ.

К сожалению, многократные изменения в УК РФ, проводимые в последние годы, привели, как отмечают практически все видные теоретики уголовного права, к системному кризису уголовно-правового регулирования. Для данного этапа уголовно-правового регулирования характерны новеллы, заключающиеся в том, что их генезис, содержание не всегда понятны, мало обоснованны. Наблюдаются «шараханья» в данном процессе: то гуманизация отдельных видов уголовного наказания (отмена конфискации как вида уголовного наказания), то реанимация отдельных видов уголовного наказания (неоднократность, совокупность, рецидив). Конфискация в ее нынешнем варианте в ст. 104.1 УК РФ, отмечает Ю.И. Бытко, не что иное, как камуфляж, фикция, сводящая на нет идею конфискации как наиболее действенного инструмента противодействия коррупционным преступлениям.

«Лукавость» ч. 3 ст. 104.1 УК РФ понятна любому человеку — даже не юристу. Поэтому настало время прекратить «латание дыр» в действующем уголовном законодательстве и приступить к созданию нового УК РФ на основах справедливости и здравого смысла<sup>7</sup>.

Рост преступности в современной России, особенно в условиях неправовой приватизации, приведшей к несправедливости в российском обществе, актуализировал проблему уголовной ответственности юридических лиц<sup>8</sup>. Не касаясь позитивистского подхода, лежащего в основе российской доктрины уголовной ответственности (в силу объема нашей статьи), заметим, что в современной науке уголовного права имеются фундаментальные исследования, обосновывающие необходимость легитимации уголовной ответственности коллективных образований (юридических лиц) прежде всего с позиций социальной справедливости<sup>9</sup>.

Объективно мы наблюдаем стремительный рост преступлений, совершаемых в интересах и с использованием юридических лиц. Этот вид преступности негативно влияет на имидж России, а также создает угрозу не только экономической стабильности государства, но и приводит к социальной несправедливости, способствует повышению степени криминогенности общества, порождает условия для развития коррупции, экологической преступности, финансированию терроризма и организованной преступности.

Власть только тогда будет справедливой, когда принимаемые ею законы будут справедливыми и соответствовать тем социально-историческим изменениям, при которых справедливость выступает критерием, мерилom в оценке всех деяний, в т.ч. и уголовно наказуемых.

<sup>1</sup> См.: Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 134, 136, 443.

<sup>2</sup> См.: Филатов Н.Н. Гражданское общество: современная оценка перспективы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. Доп. вып. (85). С. 31–38.

<sup>3</sup> Дигесты Юстиниана. Кн. 1 / отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2002. С. 83.

<sup>4</sup> Кант И. Критика практического разума // Кант И. Соч.: в 6 т. Т. 4. М., 1965. С. 256.

<sup>5</sup> См.: *Кабышева Е.В.* Реализация принципа справедливости при назначении наказания // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.)/[редкол.: О.Ю. Рыбаков (отв.ред. и др.) Саратов, 2012. С. 142–143; *Она же.* Принцип справедливости в конституционном и уголовном законодательстве России: проблемы взаимовлияния // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 15–17; *Она же.* Принцип справедливости в системе принципов уголовного права России // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С. 117–126.

<sup>6</sup> *Лопашенко Н.А.* Разумная уголовная политика и завтрашний уголовный кодекс России: идеи и идеалы // Современная уголовная политика: поиск оптимальной идеи: материалы VII Российского конгресса уголовного права (31 мая-1 июня 2012 г.). М., 2012. С. 159.

<sup>7</sup> См.: *Бытко Ю.И.* О некоторых признаках кризиса в сфере уголовно-правового нормотворчества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3(92). С. 146–158.

<sup>8</sup> См.: *Бастрыкин А.* Удар в юрлицо (криминальные фирмы надо судить по Уголовному кодексу) // Российская газета. 2011. 23 марта.

<sup>9</sup> См.: *Бытко Ю.И., Дядькин А.Л.* Формула уголовной ответственности юридических лиц: история и современность. Саратов, 2012.

## В.С. Украинцева

### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ АЛЬТЕРНАТИВНОСЛУЖАЩИХ

В статье раскрываются наиболее важные стороны указанной проблемы с учетом действующих международно-правовых актов, а также деятельности независимой правозащитной организации Международная Амнистия. Анализ содержащихся в статье положений позволяет обнаружить ряд перспективных направлений для совершенствования законодательства об альтернативной гражданской службе.

**Ключевые слова:** альтернативная гражданская служба, убеждения и вероисповедание, военная служба по призыву, международная амнистия, узники совести.

## V.S. Ukraineva

### ACTIVITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS PERSONS UNDERGOING ALTERNATIVE CIVILIAN SERVICE

The article examines the most important aspects of the problem with the existing international legal instruments, as well as the activities of an independent human rights organization Amnesty International. The analysis contained in the provisions of article reveals a number of promising directions for improving the legislation on alternative service.

**Keywords:** alternative civil service, beliefs and values, military conscription, Amnesty International, prisoner of conscience.

Право на отказ от несения военной службы по убеждениям является основным элементом права на свободу мысли, совести и вероисповедания, что закреплено Всеобщей декларацией прав человека<sup>1</sup>, Международным пактом о гражданских и политических правах<sup>2</sup>, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup>, а также в ряде резолюций и рекомендаций, принятых Комиссией ООН по правам человека<sup>4</sup>, Советом Европы и Европейским парламентом, в документах ОБСЕ.

Международно-правовые документы призывают государства предоставить возможность прохождения альтернативной службы, которая носила бы исключительно гражданский характер и по своей продолжительности не могла бы

© Украинцева Виктория Сергеевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)



считаться наказанием. Продолжительность альтернативной службы должна быть разумно сопоставима с продолжительностью военной службы. В дополнение к гражданской службе государства могут предусмотреть возможность прохождения военной службы, которая не будет связана с применением оружия, если возражения лица касаются только личного применения оружия.

В настоящее время многие международные организации занимаются защитой прав лиц, отказывающихся от несения военной службы. Самой крупной из них является независимая правозащитная организация Международная Амнистия, придерживающаяся позиции, что права человека взаимозависимы и неделимы: каждый человек в любое время должен иметь возможность пользоваться любыми правами, и ни один набор прав не может ущемляться другими правами.

Организация сосредоточивает свои усилия на том, чтобы положить конец серьезнейшим нарушениям прав на физическую и интеллектуальную неприкосновенность, свободу совести и самовыражения, свободу от дискриминации. В тех случаях, когда граждане, отказывающиеся от воинской службы, подверглись задержанию или тюремному заключению только потому, что им не было предоставлено право официально зарегистрировать свой отказ от воинской службы или пройти альтернативную службу полностью гражданского характера, а также те, кто находится в задержании или тюремном заключении в результате их отказа проходить альтернативную службу, характер которой не был полностью гражданским или продолжительность которой можно считать карательной (например, вдвое дольше обычной воинской службы), признаются Международной Амнистией узниками совести. Молодой человек, отказывающийся проходить альтернативную гражданскую службу и осужденный за это, узником совести рассматриваться не может. Члены организации Международной Амнистии в более ста девяноста странах мира проводят активную кампанию, цель которой – немедленное и безусловное освобождение находящихся в заключении лиц, отказавшихся от воинской службы по убеждениям<sup>5</sup>.

Следует отметить, что Международная Амнистия настаивает на необходимости включить в список принимаемых оснований для отказа такие категории, как моральные и политические причины отказа от воинской службы. По мнению организации, для официального признания в качестве отказывающегося от воинской службы по убеждениям человеку необязательно быть абсолютным пацифистом или выступать против вооруженных конфликтов в целом. Отказ от воинской службы может носить «выборочный» характер, это может быть отказ от участия в каком-либо конкретном вооруженном конфликте или военных действиях, основанный на глубоких убеждениях совести. В подобных случаях такой отказ также должен иметь правовую защиту и быть основанием для освобождения от воинской повинности с предоставлением права на альтернативную службу.

В Бюрцбурге (Германия) военный суд США признал американского военного медика Агустина Агуайо виновным в дезертирстве и приговорил его к восьми месяцам лишения свободы за то, что он по убеждениям отказался участвовать в военных действиях в Ираке. В феврале 2004 г. Агустин Агвайо подал заявление о признании его лицом, сознательно отказывающимся от военной службы. Он утверждал, что первые сомнения по поводу войны как таковой появились у него вскоре после поступления на службу в армию и сейчас он понял, что участвовать в каких-либо военных действиях ему мешает внутреннее предубеждение

против убийства, причинения боли или нанесения ранений другому человеку. Пока его заявление находилось в стадии рассмотрения, Агвайо приказом был откомандирован в Ирак, где в июле 2004 г. получил официальное уведомление о том, что его рапорт отклонили. Армейская комиссия по рассмотрению дел лиц, сознательно отказывающихся от военной службы, пришла к выводу, что он не представил чётких и недвусмысленных доказательств своих убеждений. Международная Амнистия признала его узником совести, приговорённым к лишению свободы за сознательный отказ от участия в войне. Его неприятие войны формировалось постепенно и получило развитие под воздействием опыта, полученного в Ираке. Международная Амнистия сделала заключение, что он предпринял разумные шаги, чтобы добиться освобождения от службы в армии, подав заявление о предоставлении статуса лица, отказывающегося от несения воинской повинности по убеждениям<sup>6</sup>.

Международная Амнистия призывает правительства государств признать право на выборочный отказ от воинской службы, т.к. люди, готовые осуществлять обязанность по защите своего Отечества, должны иметь право отказаться от участия в конкретных военных действиях по причине своих глубоких убеждений. Обращается особое внимание на случаи, когда лица, отказывающиеся от воинской службы по убеждениям, приговариваются к тюремным заключениям в результате того, что соответствующее законодательство в их государствах настолько несовершенно и ограничено, что не все, а только некоторые из перечисленных причин для отказа по убеждениям признаются властями<sup>7</sup>.

Кроме гарантий справедливого отношения, Международная Амнистия не ставит никаких условий для устанавливаемых правительствами правил проверки и принятия решений по заявлениям отдельных граждан, желающих быть признанными в качестве отказывающихся от воинской службы по убеждениям. При этом необходимо отметить, что организация не признает узниками совести тех заключенных в тюрьму лиц, кто не желает дать объяснений о причинах своего отказа ответственным за принятие решения властям, за исключением случаев, когда эти причины ясны сами собой из содержания конкретного дела.

К сожалению, действия многих государств по-прежнему не соответствуют взятому на себя этим органом обязательству рассмотреть возможность введения в тех странах, где это еще не было сделано, различных форм альтернативной службы, совместимых с основаниями для отказа от воинской службы по убеждениям, причем эти формы альтернативной службы должны быть нестроевого или полностью гражданского характера, некарательной длительности и соответствовать интересам общества.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20, ст. 2143; 2001. № 2, ст. 163.

<sup>4</sup> В статье рассматриваются документы, принятые Комиссией ООН по правам человека до 2005 г. В 2006 г. эта была реорганизована в Совет ООН по правам человека.

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт Международной Амнистии. URL: <http://amnesty.org.ru/pages/index-rus> (дата обращения: 15.11.2013).

<sup>6</sup> См.: Право на отказ от воинской службы по убеждениям совести в Европе. URL: <http://www.hro.org/docs/rep/amnesty/amnest02.htm> (дата обращения: 15.11.2013).

<sup>7</sup> См.: Доклад Международной Амнистии. URL: <http://www.amnesty.org.ru/report2004/index-rus> (дата обращения: 15.11.2013).

**А.В. Колокольцев**

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена исследованию вопроса конституционно-правовых гарантий защиты прав экономических мигрантов. Анализируется понятие гарантии; приводится классификация гарантий. Рассматриваются конкретные конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов.

**Ключевые слова:** гарантии, иностранные граждане, лица без гражданства, экономические мигранты.

**A.V. Kolokoltsev**

## THE STATE GUARANTEES OF RIGHT'S PROTECTION OF ECONOMIC MIGRANTS IN RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the study of question of the state guarantees of right's protection of economic migrants. The concept of guarantee is analyzed and classification of guarantees is given. Concrete state guarantees of right's protection of economic migrants are considered.

**Keywords:** guarantees, foreign citizens, stateless persons, economic migrants.

В ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. было установлено: «Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции»<sup>1</sup>.

В юридической науке есть различные определения понятия «гарантии». Так, Н.И. Матузов под гарантиями понимает условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>. Гарантии – это некоторые факты позитивной действительности, которые способствуют воплощению правовых норм в жизнь. В приведенном определении гарантии рассматриваются как «условия» и «средства». Условия направлены на создание благоприятной обстановки для государственной защиты. Фактически это социально благоприятная для прав человека среда. Средства обеспечения прав и свобод человека применяются для целенаправленного воздействия на среду и поведение людей для обеспечения прав. Эти средства позволяют государственным органам, органам местного самоуправления проводить активную деятельность по обеспечению надлежащего осуществления основных прав и свобод.

Б.С. Эбзеев утверждает, что гарантии – суть выражения социальной ответственности государства, обязанностей его органов и должностных лиц создавать все необходимые условия для реализации гражданами принадлежащих им прав и свобод и предоставлять личности надежный инструмент их охраны и защиты<sup>3</sup>.

Можно выделить различные группы гарантий: социально-экономические, политические и юридические гарантии<sup>4</sup>.

Юридические гарантии установлены в законе. Они подразделяются на следующие виды: 1) материально-правовые; 2) процедурные; 3) процессуальные.

Все гарантии могут быть общими (распространяются на несколько прав и свобод) и специальными (распространяются на конкретные права и свободы).

© Колокольцев Алексей Владимирович, 2014

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: firstbell@mail.ru

Права человека обеспечиваются не только общими, но и специальными (юридическими) гарантиями, к которым относится система средств правовой охраны и защиты личности и средства их правомерной реализации. Роль системы названных средств велика в связи с тем, что демократические права и свободы, зафиксированные в Конституции РФ и российском законодательстве, могут превратиться в пустые декларации, если их осуществление не будет материально и юридически гарантировано.

Гарантии этих прав играют ключевую роль в механизме реализации прав и свобод человека. Сами гарантии не обеспечивают автоматического их осуществления. Человек должен быть поставлен в такие юридические и фактические условия, при которых возможна реализация того или иного права. Государство обязано обеспечивать и создавать условия для наиболее полного использования человеком своих прав и свобод, а также их охраны и защиты.

Конституция РФ закрепляет следующие средства охраны и защиты прав и свобод:

право человека самому защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45);

гарантированная каждому судебная защита его прав и свобод (ст. 46);

право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействиями) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53);

закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ст. 54);

запрет издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55);

гарантии правосудия (презумпция невиновности (ст. 49), запрет повторного осуждения за одно и то же преступление (ст. 50), право на пересмотр приговора).

Гарантии прав и свобод экономических мигрантов обладают определенными особенностями. Как уже отмечалось, объем прав и обязанностей будет разным для внешних и внутренних экономических мигрантов, вследствие этого объем гарантий для экономических мигрантов (граждан и не граждан Российской Федерации) будет разным.

В ч. 3 ст. 62 Конституции России закрепляется, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Особую роль для экономических мигрантов играют гарантии их трудовых прав.

Трудовой кодекс РФ (далее — ТК РФ) не содержит никаких ограничений для трудящихся-мигрантов в их трудовых правах и не исключает их из сферы действия трудового законодательства России. Таким образом, трудовое законодательство России устанавливает равные гарантии реализации прав как для внутренних экономических мигрантов, так и для внешних.

Положения ст. 11 ТК РФ закрепляют, что «на территории Российской Федерации правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, созданных или учрежденных иностранными гражданами, лицами без гражданства либо с

их участием, международных организаций и иностранных юридических лиц». Эти правила регулируют трудовые отношения вышеупомянутых лиц наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

К гарантиям прав и свобод экономических мигрантов относится механизм самозащиты – конституционное право каждого защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону. Способы самозащиты являются обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование международно-правовых средств защиты нарушенных прав и др. В законодательстве РФ расширяется перечень форм и средств самозащиты. ТК РФ содержит специальную гл. 59 «Самозащита работником трудовых прав». Согласно ст. 379 «работник (в т.ч. и иностранный), известив работодателя или своего непосредственного руководителя либо иного представителя работодателя в письменной форме, может отказаться от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором, или той, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью». Работодателям и их представителям запрещается воспрепятствовать работникам в осуществлении самозащиты трудовых прав.

Значительная роль при осуществлении трудовых прав экономическим мигрантом отводится установленным законодательством организационно-правовым средствам их соблюдения – гарантиям осуществления трудовых прав. По целевому назначению организационно-правовые средства подразделяются на гарантии реализации и гарантии охраны трудовых прав экономических мигрантов.

К гарантиям реализации права на труд экономических мигрантов относятся гарантии, закрепленные в Законе РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.)<sup>5</sup>: гарантия на свободу выбора вида занятости, в том числе работу с различными режимами труда (рабочее время и время отдыха); гарантия на бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве со стороны федеральной службы занятости; гарантия на бесплатное обучение новой профессии (специальности), повышение квалификации в системе службы занятости или по ее направлению в иных учебных заведениях; гарантия на компенсацию в соответствии с законодательством материальных затрат в связи с направлением на работу в другую местность; гарантия правовой защиты от необоснованного увольнения.

Функции охраны права экономического мигранта на труд выполняют нормы, устанавливающие запрещение необоснованного отказа в приеме на работу и запрещение работодателю устанавливать преимущества при приеме на работу вне зависимости от профессиональных качеств работника (ст. 64 ТК РФ).

Таким образом, в Российской Федерации государственные органы как на федеральном, так и на региональном уровне, должны проводить активные действия по созданию благоприятной обстановки для эффективной реализации трудовых и социальных прав и свобод трудящихся-мигрантов путем внесения соответствующих изменений и дополнений в российское законодательство.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на предпринимательскую и иную экономическую деятельность в Российской Федерации (ст. 34 Конституции РФ). Они могут быть собственниками большинства объектов собственности на территории Российской Федерации и использовать их для предпринимательской деятельности. Положение иностранных предпринимателей

на российском рынке закрепляется Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2011 г.)<sup>6</sup>.

Право на свободный труд и занятие отдельными видами трудовой деятельности реализуется иностранцами в России не только в отношении предпринимателей, но и в отношении наемных работников.

На иностранных граждан и лиц без гражданства распространяются положения ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, закрепляющей свободу труда и право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Важной для осуществления прав экономических мигрантов является гарантия свободного передвижения и выбора места пребывания и жительства. Положение Конституции РФ (ч. 1 ст. 27) гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Однако «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации»<sup>7</sup>.

В России существует конституционное право на информацию. Конституция РФ (ч. 4 ст. 29) гарантирует, что «каждый» имеет право свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом. Каждый – это и иностранный гражданин, и лицо без гражданства. Иностранцы на общих основаниях могут получать и распространять информацию, например, в процессе беседы, чтения и передачи литературы. Для них действуют те же ограничения, что и для российских граждан. На практике только 6% иностранных граждан получают информацию о существующих вакансиях и условиях труда в России<sup>8</sup>. Из-за неосведомленности иностранных граждан и лиц без гражданства в процессе осуществления ими трудовой деятельности происходят грубые нарушения их прав и свобод (получают заработную плату ниже прожиточного минимума, не имеют льгот, работают без выходных, отпусков и т.д.).

Иностранным гражданам и лицам без гражданства, наравне с гражданами Российской Федерации, гарантируется право на социальное обеспечение. Государственные пенсии и социальные пособия выплачиваются тем иностранцам, которые законно проживали и трудились в Российской Федерации и на тех же основаниях, что и российские граждане.

Конституция РФ гарантирует «каждому» право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41). Следовательно, таким правом обладают и иностранные граждане, и лица без гражданства. В принятом в 2011 г. Федеральном законе № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>9</sup> указывается, что лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, пользуются правом на медицинскую помощь наравне с российскими гражданами, если международным договором не предусмотрено иное. Иностранцы могут пользоваться этим правом на условиях, предусмотренных законодательством РФ или ее международными договорами (ч. 3 ст. 19).

На иностранцев распространяется и право на отдых, закрепленное в Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 37) и выражающееся в том, что каждому работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Таким образом, экономические мигранты, как внутренние (граждане Российской Федерации), так и внешние (иностранцы граждане и лица без гражданства), имеют ряд одинаковых и специфических гарантий, определенных законодательными актами РФ. Различие конституционных прав и гарантий для внешних и внутренних экономических мигрантов может заключаться в некоторых ограничениях для иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Конституционно-правовые гарантии, предусмотренные российским законодательством для экономических мигрантов, по нашему мнению, являются необходимыми, но недостаточными для полноценной и комфортной жизни человека и гражданина. Одна из целей переезда экономических мигрантов – поиск наиболее комфортных условий труда и более высокой его оплаты. С какими проблемами может столкнуться мигрант, переехав в другую местность? В первую очередь это проблема жилья. Конституция РФ в ч. 1 ст. 40 провозглашает, что «каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища».

Жилище является одним из важнейших материальных условий жизни человека (наряду с пищей, водой, одеждой и др.). О праве на жилище говорится в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.<sup>10</sup> и других международных документах. В российском законодательстве понятие «жилище» определено в ч. 2 ст. 15 ЖК РФ, который устанавливает, что жилое помещение – это изолированное помещение, являющееся недвижимым имуществом, пригодным для постоянного (а не только временного) проживания человека, отвечающее санитарным условиям, правилам и нормам, требованиям закона.

Конституционное право на жилище означает юридически гарантированную возможность каждого быть обеспеченным постоянным жилищем. Это относится и к иностранным гражданам, лицам без гражданства, которые могут иметь жилье в России, хотя порядок предоставления жилья гражданам Российской Федерации и тем, кто не имеет российского гражданства, а также отдельным категориям граждан Российской Федерации неодинаков.

Таким образом, законодательство Российской Федерации, закрепляя право каждого арендовать жилище, обременяет гражданина процедурой оформления временной регистрации по месту пребывания. Считаем этот факт не совсем оправданным. По нашему мнению, Конституция РФ, помимо закрепления права каждого на жилище, должна гарантировать свободу проживания в этом жилище, не обязывая человека проходить бюрократическую процедуру оформления временной регистрации, тем более, что процесс оформления временной регистрации непосредственно связан с письменным согласием арендодателя жилого помещения, что в условиях современной российской действительности не всегда осуществимо. Многие арендодатели жилых помещений отказываются давать согласие на временную регистрацию их квартирантов, и обязать их к этому никто не может. Таким образом, можно использовать практику США, когда человек, меняя место своего жительства или пребывания, просто по почте отправляет в компетентные органы уведомление об изменении своего адреса

проживания, либо закрепить обязанность арендодателя жилого помещения оформить временную регистрацию для своего нанимателя. Считаем, что ч. 1 ст. 40 Конституции РФ можно дополнить следующими строчками: «Каждому гарантируется временная регистрация по месту пребывания». Для экономического мигранта это становится не обязанностью, а правом.

<sup>1</sup> См.: Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 695.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 171–176.

<sup>3</sup> См.: *Эбзеев Б.С.* Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982. С. 123.

<sup>4</sup> См.: *Некрасов С.И.* Конституционное право Российской Федерации: конспект лекций. М., 2009. С. 70.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1915; 2013. № 27, ст. 3477.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 28, ст. 3439; 2011. № 50, ст. 7351.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6955.

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 2005. 19 июля.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6951.

<sup>10</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 464–470.

**В.И. Радченко, О.А. Угланова**

## ПРЕДЕЛЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются пределы федеративного устройства Российского Федерации. Обсуждается значение данной категории в развитии современной науки.

**Ключевые слова:** публичная власть, взаимодействие частей Федерации, демократические принципы, постановления Конституционного Суда РФ, пределы роста, практика укрупнения субъектов Федерации.

**V.I. Radchenko, O.A. Uglanova**

## THE LIMITS OF CONSTITUTIONAL CONTROL OF THE FEDERAL STRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Explores the limits of the Federal structure of the Russian Federation. Value of the given category locates in development of modern science.

**Keywords:** public authority, the interaction of the parts of Federation, democratic principles, decrees of the Constitutional Court of Russian Federation, limits to growth, the practice of consolidation of the subjects of Federation

Категория «предел» как философское учение и как одно из основных понятий глобалистики стала одним из важных предметов в науке в 70–80-х гг. прошлого столетия. В наши дни она не только не утратила своего значения, но и приобрела новый смысл.

© Радченко Василий Иванович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Угланова Оксана Александровна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)



Философия предела, в частности, в понимании испанского философа Э. Триаса — это онтологический принцип любой действительности, поскольку каждое явление имеет свой предел, но реальным является лишь тот, который обладает наивысшей способностью быть предельным, иметь границы предела. Ученый рассматривает понятие «предел» в различных ракурсах, в т.ч. в практическом значении (этика и политика)<sup>1</sup>.

Как одно из основных понятий глобалистики категория «пределы роста» в большей степени касается вопросов конечности размеров нашей планеты, отсюда конечности роста природных ресурсов и, как следствие, существования «предела роста»<sup>2</sup> народонаселения, промышленного и сельскохозяйственного производства.

После опубликования доклада под редакцией Д. Медоуза Римскому клубу<sup>3</sup> многим ученым, занимающимся в т.ч. и затронутыми в нем вопросами, стало очевидным, что реальная проблема заключается не в выборе между ростом и антиростом, а в выяснении вопроса о том, каковы характер и качество роста. В этой связи среди ученых, бизнесменов, политических и общественных деятелей растет понимание того, что глубочайшие проблемы нашего времени — не технические, организационные или экономические, а политические, моральные и психологические.

Таким образом, эти две философские категории, казалось бы, далеки от института конституционного права — «пределы федеративного устройства Российской Федерации». Однако это на первый взгляд. Если приложить данную категорию как философскую и как категорию глобалистики к науке конституционного права, то можно увидеть и спроецировать рассматриваемые категории к реальной способности нашей Федерации иметь «границы» предела. Вместе с тем, исследуя категорию «пределы роста» как категорию глобалистики, можно выявить характер и качество роста Федерации. Причем, на наш взгляд, и в первом, и во втором случае речь идет не о физическом увеличении размеров территории Российской Федерации, хотя и этот вариант не исключен (признание ООН 52 тыс. м<sup>2</sup> Охотского моря зоной экономических интересов России, или в будущем 1 млн км<sup>2</sup> шельфа Северного ледовитого океана территорией Российской Федерации), а об увеличении территории субъекта РФ за счет объединения с другим субъектом РФ в целях более эффективного управления экономическим социальным и политическим потенциалом возможной будущей объединенной территории Российской Федерации.

В действующей Конституции РФ под изменением статуса субъекта Федерации подразумевается не замена этого статуса на другой, а изменения в правовом положении ее территориальной единицы. Данная позиция подтверждается формулировкой положения ч. 1 ст. 137 Конституции РФ, в соответствии с которой изменения в ст. 65 Конституции, определяющей состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона, закрепляющего конституционно-правовой статус субъекта Федерации, а не просто «статус субъекта Федерации».

Практика укрупнения субъектов Федерации дает нам основание полагать, что база для дальнейших преобразований уже создана. Позволим взять на себя смелость заявить, что актуальность проблемы объединения субъектов РФ также не вызывает сомнений, поскольку аналогов по многим критериям данного процесса в международной практике не существует. Однако в любом случае решения

этих вопросов должны быть основаны на федеральном конституционном законе, а также в будущем и на правовых позициях и решениях Конституционного Суда РФ, практике конституционного судопроизводства.

В связи с этим возникает ряд вопросов: 1) какие субъекты РФ могут быть или в первую очередь желают стать частью объединенного субъекта; 2) все ли субъекты РФ, перечисленные в ст. 5 гл. 1 Конституции РФ, могут изменить свой статус без изменения положений 1 и 9 главы Конституции, не изменяя в большей части ст. 65, 71, 72 гл. III «Федеративное устройство»; 3) от кого должен исходить принцип «добровольности» объединения — инициатива самих субъектов или императивный посыл со стороны федерального центра; 4) крайне дискуссионный, но требующий признания де факто отличительную особенность нашей Федерации как устройства унитарного типа, которая существовала и существует уже не первое десятилетие; 5) возобновление конституционного процесса, требующего времени и осторожности при определении оптимального количественного состава субъектов РФ как эффективной, с точки зрения теории управления, так и обеспечения стабильности конституционного строя<sup>4</sup>, прежде всего стабильности политической системы нашего государства.

Известно, что теория управления в первую очередь для такой огромной страны, как Российская Федерация, имеет глубокий практический смысл. Так, под «теорией управления» понимается оптимальное количество «единиц управления», колеблющихся между пятью и девятью (при числе управляемых более девяти управленческие решения перестают быть оптимальными). Можно представить, какой управленческий дисбаланс испытывает российский федерализм ввиду десятикратного превышения оптимального количества субъектов Федерации. Действительно, принимая решения об укрупнении субъектов, не следует забывать о том, что управлять 83 субъектами Федерации, безусловно, сложно, однако не менее сложно управлять крупными, экономически и политически мощными субъектами. Поэтому, разрабатывая концепцию укрупнения, многие ученые-правоведы более всего озабочены проблемой определения норм допустимости слияния субъектов РФ, а также численными пределами их укрупнения.

В Российской Федерации варианты образования нового субъекта РФ связываются с объединением автономных округов с областями, краями, в состав которых они входят; экономически слабых субъектов с сильными; сельскохозяйственных регионов с промышленными; небольших по территории субъектов РФ, взаимодействующих на тесной интеграционной основе и др. О новом субъекте РФ может идти речь лишь в том случае, когда появляется действительно иной субъект РФ по наименованию и статусу, а его образование фиксируется путем дополнения ст. 65 Конституции РФ положением о вхождении в состав России нового субъекта РФ.

Как уже отмечалось, действующая Конституция РФ не позволяет осуществить полномасштабное изменение административно-территориального деления России путем объединения субъектов РФ. Препятствием в первую очередь выступают положения ст. 5, 65, 66 Основного Закона страны. Так, активная реализация на практике норм федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>5</sup> может привести к тому, что не останется ни одного субъекта Федерации, относящегося к одному из закрепленных в Конституции РФ видов

субъектов России, т.е. может быть упразднена норма, составляющая одну из основ конституционного строя России. Например, не будет автономной области, автономных округов. Это в свою очередь потребует внесения изменений в указанные статьи гл. 1 Конституции РФ и повлечет за собой принятие новой Конституции России.

Не только мы считаем, но и конституционная практика доказывает, что целый ряд «фантомных» автономных округов, отличающихся слабой экономической и социальной базой, значительно выигрывают в своем развитии в случае полного объединения с краями, областями, в состав которых они входят. Хотелось бы отметить, что этот процесс был впервые инициирован в Пермском крае, а сегодня уже появились Красноярский край<sup>6</sup> (Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО); Камчатский край<sup>7</sup> (Камчатская область и Корякский АО); Иркутская область<sup>8</sup> (Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО); Забайкальский край<sup>9</sup> (Читинская область и Агинский Бурятский АО).

Сегодня уже реализованные слияния субъектов РФ позволяют нам делать некоторые предложения о возможных «кандидатах-субъектах» на объединение.

Так, имеющаяся практика показала, что один из самых просматриваемых способов социально-экономического нивелирования субъектов РФ – это укрупнения регионов путем их объединения. Естественно, это нелегкий путь, требующий проведения самими субъектами референдумов и последующих решений, но его, очевидно, придется пройти. Главное при этом, как отмечал Президент РФ, — ненавязывание сверху решений об объединении. По его мнению, «люди сами должны прийти к выводу о том, что, да, целесообразнее, исходя из необходимости более эффективного решения социально-экономических проблем, объединяться в более крупные субъекты»<sup>10</sup>. Конечно, при принятии решения, самым сложным будет учет национального фактора сочетания национальных интересов и территориальных начал объединения.

Как один из вариантов начала продолжения укрупнения субъектов РФ Председатель Совета Федерации В. Матвиенко считает необходимым перенести на периферию из центра головные офисы крупных компаний, начиная с госкомпаний, хотя особых иллюзий она при этом не испытывает, поскольку не исключает колоссального сопротивления холдингов крупнейших компаний, в т.ч. государственных. Тем не менее, при наличии политической воли и согласии топ-менеджеров проект можно реализовать за 3 года, считает В.И. Матвиенко<sup>11</sup>.

Вышеизложенное позволяет сформулировать ряд выводов:

1. Конституция РФ и только Конституция является юридической базой для принятия федеральных конституционных и федеральных законов, определяющих законодательную основу и правовую политику в этой области. Конституционный Суд РФ на её основе будет формулировать свои правовые позиции по субъектному составу РФ.

2. Процедура организации и укрупнения новых субъектов Федерации заложена и базируется на нормах Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (в ред.

от 31 октября 2005 г.), и в Федеральном законе «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»<sup>12</sup>, которые, по нашему мнению, несомненно, являются правовым стандартом и принципом, на основе которых должно базироваться дальнейшее становление субъектов РФ.

3. Цель укрупнения регионов — более четкая вертикаль управления, и как следствие, — укрепление территориальной целостности и государственного единства России.

4. Сам факт выравнивания социально-экономического развития субъектов Федерации, соблюдение федерального стандарта прав и свобод человека и гражданина, а также учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов РФ и их социально-экономических возможностей позволит определить Российскую Федерацию как симметричную.

5. Здесь нельзя не сказать о международно-правовом аспекте процесса укрупнения субъектов Федерации, т.к. как сам факт объединения субъектов направлен, прежде всего, на укрепление стабильности нашего государства, а это в свою очередь служит гарантией стабильности международного правопорядка.

Таков, по нашему мнению, лишь один из подходов к решению актуальной проблемы не только для науки конституционного права, но и практики государственного строительства.

<sup>1</sup> Триас Э. Границы мира. URL: [http://filosof.at.ua/publ/biografii/ehukhenio\\_trias/2-1-0-282](http://filosof.at.ua/publ/biografii/ehukhenio_trias/2-1-0-282).

<sup>2</sup> См.: *Форрестер Дж.* Мировая динамика. М., 1978. С 1-168.

<sup>3</sup> См.: *Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й., Бернс В.* Пределы роста: Доклад по проекту Римского клуба «Сложные положения человечества». М., 1991; *Медоуз Д.Х., Рандерс Й., Медоуз Д.Л.* Пределы роста. 30 лет спустя. М., 2012.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник. Саратов, 1993. С. 4; *Он же.* Российский Федерализм: конституционные основы, тенденции развития // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник. Вып. 2. Саратов, 1996. С. 4–18.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4916; 2005. № 45, ст. 4581.

<sup>6</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 42, ст. 4212.

<sup>7</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского АО» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 29. Ст. 3119.

<sup>8</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 1; № 23, ст. 2690.

<sup>9</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского АО» // Российская газета. 2007. 27 июля.

<sup>10</sup> См.: *Примаков Е.О.* перераспределении экономических функций между федеральной властью, регионами и муниципалитетами. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/21/primakov.html> (дата обращения: 21.11.2013).

<sup>11</sup> См.: Там же.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13, ст. 1110; 2005. № 27, ст. 2706; 2006. № 16, ст. 1644.

**Т.В. Заметина**

## **ВОПРОСЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В «САРАТОВСКОМ ПРОЕКТЕ» КОНСТИТУЦИИ РОССИИ**

Представленная статья посвящена анализу содержания «саратовского проекта» Конституции, разработанного в 1990 г., в сопоставлении с действующей Конституцией РФ 1993 г. Выявляются структурные и содержательные особенности данного альтернативного проекта. Констатируется, что отдельные положения «саратовского» проекта Конституции были достаточно близки к построению парадигмы современного демократического федерализма.

**Ключевые слова:** федерализм, «саратовский» проект Конституции, вопросы национального развития, народовластие, суверенитет, принципы российского федерализма, Федеративный договор, административно-территориальное устройство.

**T. V. Zametina**

## **FEDERAL PROBLEMS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION “SARATOV PROJECT”**

The given article is devoted to the essence of the Constitution “Saratov” project analysis, worked out in 1990 in comparison with the present RF Constitution from 1993. The are structural and essential peculiarities of the given alternative project. The article states that some points of the Constitution “Saratov” project correspond with modern democratic federalism building paradigm.

**Keywords:** federalism, the Constitution “Saratov” project, national development problems, sovereignty, Russian federal principles, federative contract, administrative and territorial system.

Российский федерализм, основные параметры которого были установлены Конституцией РФ 1993 г., оказал определенное влияние на многие сферы государственных, общественных отношений, построение и функционирование системы государственной власти и местного самоуправления, регулирование и защиту прав и свобод граждан.

В то же время особенности процесса реализации Конституции, осуществления заложенных в ней принципов конституционного строя не могли не наложить отпечаток на практику воплощения в жизнь российской модели федерализма. В разные периоды времени формализм демократических институтов, неэффективная деятельность органов государственной власти, коллизии между федеральным законодательством и законодательством субъектов, неопределенность некоторых конституционных предписаний оказывали деструктивное влияние на функционирование федеративных отношений в стране.

Вопросы федерализма сохраняли свою актуальность на протяжении всего 20-летнего периода действия Конституции. Об этом свидетельствуют Послания Президента страны («Россия на рубеже эпох» 1999 г., «Не будет ни революций, ни контрреволюций» 2001 г.<sup>1</sup>, «России надо быть сильной и конкурентоспособной» 2002 г., Послание Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г., Послание Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г.<sup>2</sup> Послание Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г.<sup>3</sup> и др.).

© Заметина Тамара Владимировна, 2014  
Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

В сфере внимания главы государства были вопросы реализации национальной политики на Северном Кавказе, формирования экономических условий федерализма, договорного регулирования, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, реформирования Совета Федерации, укрепления российской государственности, «укрупнения субъектов Федерации», повышения эффективности функционирования механизма государственной власти в условиях Федерации, гармонизации межнациональных отношений и т.д.

Следует констатировать, что в последние годы на первый план выдвинулись проблемы формирования эффективной государственной национальной политики.

Главой государства был подписан ряд указов в сфере межнациональных отношений: от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>4</sup>, от 5 июня 2012 г. №776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям»<sup>5</sup>. 19 декабря 2012 г. Указом Президента РФ утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>6</sup>

О необходимости укрепления межнационального согласия говорилось и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. Глава государства отметил, что «попытки провоцировать межэтническую напряжённость, религиозную нетерпимость мы должны рассматривать как вызов единству Российского государства, как угрозу для каждого из нас»<sup>7</sup>.

Вопросы развития федеративных и межнациональных отношений обсуждались 19 сентября 2013 г. на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Президент РФ В.В. Путин отметил, что «у нас накоплен уникальный опыт взаимодействия, взаимообогащения, взаимного уважения различных культур», «эта поликультурность, полиэтничность живет в нашем историческом сознании, в нашем духе, в нашем историческом коде»<sup>8</sup>. Вместе с тем идентификация исключительно по религиозным и национальным признакам невозможна, необходимо «формирование именно гражданской идентичности на основе общих ценностей, патриотического сознания, гражданской ответственности и солидарности, уважения к закону, сопричастность к судьбе Родины без потери связи со своими этническими, религиозными корнями — необходимое условие сохранения единства страны»<sup>9</sup>.

Сохраняющаяся актуальность вопросов федеративного и национального развития страны обуславливает необходимость исследования не только текста действующей Конституции РФ 1993 г., но и касающихся данной сферы конституционных идей и проектов. Изучение и обобщение накопленного опыта позволит лучше разобраться в происходящих федеративных и национальных процессах, создаст условия дальнейшего эффективного использования в научной деятельности и правоприменительной практике позитивного опыта конституционного регулирования.

В конце сентября 1990 г. коллективом кафедры государственного права Саратовского юридического института им. Д.И. Курского под руководством профессора В.Т. Кабышева был подготовлен проект Конституции РФ, который решением Конституционной комиссии РСФСР 3 января 1991 г. был отмечен второй премией на Всероссийском конкурсе, куда было представлено 38 различных проектов (первая и третья премии не присуждались)<sup>10</sup>.

В рамках данной статьи попытаемся проанализировать положения этого альтернативного проекта – «саратовского проекта» и сопоставить его содержание с

положениями действующей Конституции 1993 г. в части, касающейся федеративных и национальных отношений.

Следует сразу отметить, что некоторые принципиальные идеи «саратовского» проекта нашли свое отражение в действующей Конституции. Речь идет о категории «конституционный строй» и его основных принципах (гл. 1 Конституции РФ называется «Основы конституционного строя»), а также о гарантиях конституционности, основных направлениях деятельности Конституционного Суда РФ. В то же время не следует забывать, что «саратовский» проект обладал рядом особенностей. Как отмечает В.Т. Кабышев, «он готовился буквально в самом начале конституционной реформы России», отражал эпоху «романтического конституционализма», при этом «крушение социализма, распад СССР в тот период не воспринимались многими»<sup>11</sup>.

Уже в самом названии разд. 1 «Основные принципы конституционного строя Российской Федеративной Республики» «саратовского проекта» подчеркивалась федеративная природа государства. В ст. 1 проекта говорилось о многонациональном характере государства, отмечалось, что оно создано «добровольно объединившимся в нем народами».

Конституционный строй и федерализм — это устойчивые конституционно-правовые категории, связанные с государством и опосредованные правом, отражающие явления публично-правового характера, поэтому их легальное закрепление в Конституции государства — важный фактор стабильного конституционного развития.

Одним из базовых принципов конституционного строя и демократии выступает принцип народовластия, идея народного суверенитета. В ст. 2 проекта провозглашалось: «Суверенитет принадлежит народам России. Вся власть в Российской Федеративной Республике исходит от народа, служит благу народа». В ч. 3 этой же статьи определялись формы народовластия — прямая и представительная демократии. По сути в этой формуле раскрывалось единство государственного, народного и национального суверенитета, подчеркивалась приоритетность народного волеизъявления, главенствующая роль основного «суверена» в демократическом государстве — народа. Вопросы народовластия, психологии власти много лет были и остаются в сфере научных интересов идейного вдохновителя «саратовского проекта» профессора В.Т. Кабышева. Его ценные научные разработки нашли свое отражение в этом документе.

В «саратовском проекте» вопросам федеративного и территориального устройства России был посвящен разд. IV «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федеративной Республики», который включал три смысловых раздела, посвященных федерализму, роли России в интеграционных, межгосударственных объединениях (в версии авторов проекта «Союз суверенных республик»), административно-территориальному устройству.

В отличие от ч. 3 ст. 5 действующей Конституции в «саратовском проекте» в основах конституционного строя четко не выделялись принципы российского федерализма. Вместе с тем указанные принципы были «растворены» в тексте проекта. В частности, о территориальной целостности говорилось в ст. 75, о разграничении полномочий — в ст. 68, а о праве народов на самоопределение — в ст. 66, 67.

В условиях дезинтеграционных процессов 90-х гг. одной из центральных идей проекта также можно считать идею самоопределения. Об этом свидетельствуют неоднократно использовавшиеся в тексте выражения и обороты «по воле народов,

проживающих на этих территориях», «народы, пожелавшие самоопределиваться» и т.д. При этом самоопределение понималось в духе господствовавшей государственно-правовой доктрины о самоопределении народов вплоть до отделения (ст. 74).

Учитывая объединяющую роль России в мире, ст. 7 проекта устанавливала принципы внешней политики страны. Отмечалось, что внешняя политика России направлена на защиту государственного суверенитета, укрепление сотрудничества и готовность жить со всеми странами и народами в мире и согласии, на недопущение конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях.

Это положение выгодно отличает «саратовский проект» от действующей Конституции, которая в п. «к» ст. 71 лишь упоминает, что внешняя политика и международные отношения Российской Федерации находятся в сфере исключительного ведения Федерации. В ст. 79 Конституции РФ 1993 г. закрепляется право России участвовать в межгосударственных объединениях. Принципы внешней политики в нашем Основном Законе четко не сформулированы, хотя, очевидно, что их следовало систематизировать и изложить в гл. 1, посвященной основам конституционного строя страны.

При разработке действующей Конституции страны одним из острых вопросов оставался вопрос включения в ее содержание полного текста Федеративного договора 1992 г. Ученые и политики занимали различные позиции по данному вопросу. В.С. Шейнис, например, выступал против введения в Конституцию текста Федеративного договора. По его мнению, это означало «ни больше, ни меньше, чем то, что наша Федерация является не конституционной, а договорно-конституционной. То есть что источником легитимности Федерации является не Конституция, а воля субъектов, воля, зафиксированная в договоре»<sup>12</sup>.

Эксперты Конституционной комиссии подчеркивали, что в любом федеративном государстве основы государственной власти определяются федеральной конституцией, а не договором. «По форме конституционного устройства Российская Федерация была и остается федерацией, и это ее качество Федеративный договор не изменил»<sup>13</sup>.

Полный текст Федеративного договора в Конституцию 1993 г. не был включен, но его основные положения нашли отражение в ст. 71–72 Основного Закона. Кроме того, в ч.3 ст. 11 он упоминается в качестве источника разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Современные конституционалисты в основном сходятся во мнении, что Федеративный договор был уступкой со стороны федеральных властей национальным элитам, «свидетельствовал о слабости центральной российской власти и носил этно-дискриминационный характер, поскольку закреплял далеко не одинаковые права различных национально-территориальных и административно-территориальных образований»<sup>14</sup>. М.В. Глигич-Золотарева и другие предлагают исключить из Конституции упоминание Федеративного договора<sup>15</sup>.

Очевидно, что ссылка на этот документ была обусловлена конкретно-историческими условиями разработки и принятия Конституции РФ, необходимостью сохранения единства Федерации на фоне процессов суверенизации республик в ее составе. В упоминании Федеративного договора есть и положительный момент – он подчеркивает «согласительную» природу образования Федерации, преемственность государственного развития и уважение исторического опыта,



хотя очевидно, что в современных условиях конституционной Федерации его роль фактически утрачена.

В «саратовском проекте» Конституции в силу временного фактора его разработки о Федеративном договоре не упоминалось, но в целом договорная природа образования государства не отрицалась. В ст. 65 констатировалось, что Россия есть «суверенное многонациональное государство, образованное на основе договора добровольно объединившимся в него республиками».

Ученые по-разному оценивали и оценивают значимость договорного разграничения компетенции в федеративном государстве: от признания стабилизирующей роли договоров до их неприятия как исчерпавшей себя формы политического регулирования федеративных отношений.

В Рекомендациях Института государства и права Российской академии наук по доработке проекта Конституции РФ в целях усиления федеративных начал отмечалось, что характеристику России как федерации «необходимо дополнить содержащейся в Федеративном договоре идеей о том, что разделение полномочий между федерацией и ее субъектами произведено «на договорной основе»<sup>16</sup>.

Из стенограммы заседания Совета Национальностей Верховного Совета РФ от 19 февраля 1992 г. следовало, что представители некоторых субъектов Федерации, отказавшиеся заключать Федеративный договор, полагали, что «должны заключать отдельные договоры между Российским государством и государствами Татарстан и Башкортостан»<sup>17</sup>.

В ст. 68 «саратовского проекта» отмечалась возможность республик «в силу договора на добровольной основе» передавать полномочия в исключительную или совместную компетенцию России.

Полагаем, что в федеративном государстве договорное разграничение полномочий должно существовать. Статус договорной и законодательной форм разграничения полномочий определен ч. 3 ст. 11 Конституции РФ 1993 г. Однотипность компонентов федеративной системы работает против нее, поскольку она представляет собой сложную динамическую целостность, уровень устойчивости которой определяется многими факторами. Если законодательная форма обеспечивает единство правового регулирования, столь необходимое в федеративном государстве для обеспечения общего правового пространства, то договорная форма позволяет учитывать все многообразие внутрифедеративных связей.

Однако соотношение указанных форм не может быть паритетным. Действующий Основной Закон РФ и правовая система обуславливают приоритетность Конституции и федеральных законов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что при заключении договоров равноправие сторон является формальным, вытекающим из положений ч. 4. ст. 5 (во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны) Конституции РФ 1993 г. В конечном счете Федерация самостоятельно определяет объем, уровень формализации и другие параметры передачи полномочий. Субъекты Федерации лишены права активного участия в этом процессе, они могут лишь инициировать его. Поэтому при заключении подобных договоров часть их носит характер «политического торга», а сам договор выполняет декоративные функции.

Осложняет ситуацию отсутствие единообразной конституционной регламентации роли договоров (а в некоторых случаях «именных договоров») о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ на уровне субъектов Федерации.

Сопоставляя действующую Конституцию страны и «саратовский проект», хотелось бы обратить внимание еще на один принципиальный момент. Указанные документы демонстрируют различные подходы к статусу (виду статуса) субъектов Федерации и оформлению атрибутов государственности за республиками, входящими в состав России.

В действующем Основном Законе страны закреплены 6 видов субъектов Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (ч.1 ст. 5, ст. 65 и др.). При этом только республики именуются «государством», обладают собственными конституциями и правом устанавливать государственный язык.

По мнению экспертов, Конституция 1993 г. фактически законсервировала старую систему в сфере федеративных отношений. В.А. Никонов и П. Ордешук, например, считают, что «многоэтажность, неравноправное положение отдельных этносов и регионов – все то, что разрушало Союз, осталось почти без изменений в Российской Федерации»<sup>18</sup>.

Конституционному Суду РФ пришлось в ряде своих решений разъяснять, что понятие «республика (государство)» не означает «признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера», и «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации»<sup>19</sup>.

Действительно, структурная асимметрия была и остается одной из институциональных проблем российского федерализма. Она усугубляет имеющиеся диспропорции социально-экономического развития субъектов, препятствует выстраиванию бюджетного федерализма, подрывает конституционный принцип равноправия субъектов Федерации.

«Саратовский проект» стремился к построению симметричной Федерации, предусматривал создание однопорядковых субъектов — республик, образованных по национально-территориальному и территориальному (региональному) принципам по воле народов, проживающих на этих территориях (ст. 66 проекта). Провозглашалось, что суверенитет принадлежит народам России, а не республикам. Данные субъекты «суверенными» нигде в тексте проекта не назывались, признавался только суверенитет государства в целом. Полагаем, что это главный «плюс» проекта, сориентированного на построение стабильной федерации, сочетающей национальные и территориальные начала.

Проект не исключал и существование автономии. Народы, пожелавшие самоопределиваться в форме автономии (АССР), могли по своему усмотрению находиться в составе Республики или непосредственно путем договора войти в Российскую Федеративную Республику в качестве ее субъекта.

Разработчиками проекта предполагалось, что правовой статус АССР в составе Республик должен был определяться Законом, т.е. сами республики посредством Закона могли конкретизировать объем полномочий автономии и формы ее взаимоотношений с центральной и региональной властями.

Выигрышной частью «саратовского проекта», безусловно, являются положения гл. 8 «Административно-территориальное устройство Российской Федеративной Республики», в которой вопросы административно-территориального устройства были отнесены к исключительной компетенции федеративного государства.

Действующая Конституция не упоминает данные вопросы в ст. 71–72. Они относятся к ведению субъектов РФ. Подобный подход породил противоречивую практику правового регулирования в российских регионах, привел к расхождению в построении системы местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Федерации.

Не осталась без внимания и национальная политика государства. В проекте закреплялось национальное равноправие, в т.ч. и в отношении представителей наций и народностей, проживающих в России за пределами своих национально-государственных образований (ст. 13). Не допускалось прямое или косвенное ограничение прав граждан по национальным или расовым признакам.

Подводя итог, необходимо отметить, что отдельные положения «саратовского проекта» Конституции были достаточно близки к построению парадигмы современного демократического федерализма как государства, состоящего из однопорядковых субъектов, учитывающих волеизъявление народа, проживающего на их территориях. Сочетание национального и территориальных начал структурирования федерации было обусловлено историческим прошлым и особенностями национальных отношений в стране. Очевидно, что для своего времени «саратовский проект» Конституции был достаточно прогрессивным документом, позволяющим нам и сегодня находить ценные идеи конституционной регламентации федеративных отношений.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 1999. 31 марта; 2001. 4 апр.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2002. 19 апр.; 2004. 27 мая; 2008. 6 нояб.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2011. 23 дек.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №19, ст. 2339.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24, ст. 3135.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства. 2012. № 52, ст. 7477.

<sup>7</sup> См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

<sup>8</sup> URL: <http://www.rg.ru/2013/09/19/stenogramma-site.html> (дата обращения: 17.10.2013).

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См.: Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006.

<sup>11</sup> Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. М., 2013. С. 31–32.

<sup>12</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Кн. 2 (май-июнь 1993 года) /под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 1087.

<sup>13</sup> Румянцев О.Г., Данилов Е.А., Лафитский В.И. Основа Федерации: Конституция, Договор или Совет? // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Кн. 1 (январь – апрель 1993 г.) /под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 952.

<sup>14</sup> Семитко А.П. Идея федерализма в России: прошлое и настоящее // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 22.

<sup>15</sup> См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 220.

<sup>16</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Книга вторая (май – июнь 1993 г.) /под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 717.

<sup>17</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Кн. 3 (Строительство новой Федерации) /под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 90.

<sup>18</sup> Никонов В.А., Ордешиук П. Федерализм. Условие стабильности или формула распада // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Кн. 1 (январь – апрель 1993 г.) /под общ. ред. О.Г. Румянцева. С. 945.

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25, ст. 2728.

**В.Г. Анненкова****НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
– КАКОЙ ОНА ДОЛЖНА БЫТЬ?**

В статье освещаются вопросы формирования национальной идеи в современной России. Исследуется понятийный аппарат; рассматриваются принципы формирования данной идеи, подчеркивается связь с государственной национальной политикой.

**Ключевые слова:** национальная идея, государственная идеология, патриотизм, демографическая политика, конституционный строй, приоритеты развития государства.

**V.G. Annenkova****WHAT MUST THE NATIONAL IDEA  
OF RUSSIAN FEDERATION BE?**

The given article is devoted to national idea formation problems in modern Russian state nowadays democratic law development priority must be working out of general Russian values and main national idea.

**Keywords:** national idea, state ideology, Patriotism, demographical policy, constitutional system state development priorities.

В конце XX в. в России произошло крушение советской системы власти. Новая Конституция, принятая 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме, заложила основу построения нового Российского государства, однако обозначился ряд проблем, которые до сих пор вызывают определенную полемику. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев, «новый конституционный строй России, юридически учрежденный Конституцией РФ 1993 г., принципиально изменил как конституционную природу Российского государства – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (как гласит ст. 1 Конституции РФ), так и его социальную сущность. Нормы и принципы конституционного строя, закрепленные в гл. 1, явились правообразующим фактором на пути обеспечения государства праву. Констатируем: только на пути, ибо говорить о том, что Россия есть конституционное государство было бы наивно (и явно не только с натяжкой, но и преждевременно). В одночасье конституционный строй (с момента его декларирования в Конституции РФ 1993 г.) не создается. Конституция РФ 1993 г., как отмечает О.Г. Румянцев, это общенациональный проект построения конституционного строя. Несомненно, все эти годы (с 1993 г.) Конституция объективно работала как стабилизирующий фактор становления нового конституционного строя. Последний выступал правовой гарантией развития Российского государства как государства демократического. В то же время существует определенный разрыв между доктриной конституционного строя и практической реализацией Конституции. Все резче и настойчивее раздается критика: в нынешней ситуации Конституция во многих своих положениях фиктивна и будет оставаться такой еще долго; сегодняшняя ситуация в России характеризуется как «деконституционализация»<sup>1</sup>. Столь же категорично заявляет Б.С. Эбзеев: «Смоделированный Основным Законом строй все еще находится в процессе становления. Угрожающие ему опасности вполне

© Анненкова Виктория Геннадьевна, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры права и правоохранительной деятельности, ректор (Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации)

реальны. В их числе – само государство, способное поглотить гражданское общество и являющееся потенциальной угрозой как правам отдельного индивида, так и правам совокупного человека – народа; столь живучий в нашей стране цезаризм, от которого в самой Конституции нет должных гарантий, и извращение самой идеи действительно народного представительства; политические партии, узурпирующие права народа в его отношениях с государством...»<sup>2</sup>.

Одним из приоритетов развития демократического правового Российского государства на современном этапе его развития должна стать выработка общих для всех россиян ценностей, общей национальной идеи. Для такой многонациональной и многоконфессиональной страны, как Россия, это имеет особое значение.

Для гармоничного существования в едином государстве требуется выработка единой национальной идеи, единой идеологии. Как известно, слово «идеология» греческого происхождения: «идея» — понятие, «логос» — слово, учение. Таким образом, идеология – это система взглядов и идей, в которых выражается отношение к той или иной действительности, представления, интересы, цели, намерения и т.д.

Что касается терминов «национальная идея» и «национальная (государственная) идеология», они не тождественны. Национальная идея представляет собой концентрированное выражение государственной идеологии, причем, как отмечает В.В. Мамонов, данное утверждение справедливо только для демократического государства, где народ является подлинным носителем суверенитета и единственным источником власти. В эксплуататорском государстве национальная идея может выступать как протест, альтернатива государственной идеологии, т.к. последняя не будет совпадать с интересами граждан<sup>3</sup>.

Национальная идея – это духовное явление, способное сплотить и объединить индивидуальные, коллективные, кастовые и классовые интересы людей в единый сверхчеловеческий кластер – Народ. А единый в духе народ (объединенный сверхидеей, одной великой целью) – это уже не просто народ (население), это и есть безличностное целое, творец, способный гармонизировать пространство и создавать новую реальность<sup>4</sup>.

Российское общество, находящееся на социально-историческом переломе, испытывает острую потребность в конкретном знании целей экономических и политических преобразований, а также в идеях, способных сплотить его для реализации этих целей. «Реформаторы не смогли донести до народа свои идеи, планы, намерения, ориентиры, – справедливо указывает Н.И. Матузов, – ориентиры перемен оказались размытыми, невнятными – куда идем, чего хотим, какой путь избран?»<sup>5</sup>

По результатам всероссийской переписи населения Россия является одним из самых многонациональных государств мира. На ее территории проживают представители свыше 200 народов и этнических групп. Семь народов, населяющих Россию, – русские, татары, украинцы, башкиры, чуваша, чеченцы и армяне – имеют численность населения, превышающую 1 млн чел. Русские являются наиболее многочисленной национальностью, их численность составила 111,02 млн чел.<sup>6</sup> Однако согласно переписи 2002 г. численность русских составляла 116 млн чел.

В октябре 2010 г. одна из французских газет опубликовала статью «Когда Россия исчезнет: исследование демографической катастрофы»<sup>7</sup>, где посвятила шесть страниц демографии России. Название было размещено крупными

буквами на фотографии ребенка с потерянным взглядом и грязными руками. В статье анализировал период снижения численности населения, который пережила Россия после распада Советского Союза, и содержался вывод, что население России сократится до 80 млн чел. к 2050 г., а исчезнет русский народ к 2150 г.

Ситуация значительно ухудшилась после 2000 г. С 2001 по 2006 г. население сократилось с 146,3 до 142,8 млн чел., что означало потерю 3,5 млн чел. за 5 лет. Только за 2005 г. население сократилось на 780000 чел. Этот катастрофический год стал также годом, когда государство приступило к осуществлению национальной программы «Здоровье», порученной Дмитрию Медведеву, в то время заместителю премьер-министра, который отвечал за приоритетные национальные проекты. Предназначенный для увеличения рождаемости и снижения смертности, этот демографический new-deal («новый курс» — прим.перев.) уже дал солидные результаты.

Цифры говорят сами за себя. В 1990 г. было 2 млн рождений и 1,7 млн случаев смерти против 1,2 млн рождений и 2,1 млн смертей в 1999 г. Однако с 2005 г. тенденция роста рождаемости и снижения смертности усилилась, имеет место она и сегодня. В 2009 г. население России впервые за 15 лет увеличилось на 50000 чел.

Ныне прогнозируется, что рождаемость превысит смертность, начиная с 2012 г., и таким образом население начнет расти естественно, без необходимости внешнего притока. Продолжительность жизни также все еще слишком низкая, 66 лет против 78 лет в Европейском Союзе, хотя с 2005 г. она увеличилась на 4 года<sup>8</sup>.

Учитывая, что наша страна является многонациональным государством, национальная политика всегда играла особую роль. Значимость национальной политики сильнее всего проявилась в период социальных потрясений, среди которых одним из самых трагических оказалась Великая Отечественная война 1941–1945 гг. — одно из следствий провала национальной политики, проводившейся в СССР после Октябрьской революции. Утопические идеи большевистских лидеров, раздувших «мировой пожар» на костях русского народа, лишили сограждан чувства нации и Родины, смутили их лживой верой в «братство всех пролетариев мира», заставили переживать необоснованное чувство вины за дореволюционную Россию, которая якобы была «тюрьмой народов». Лишь перед самым началом войны руководство Советского Союза решилось на идеологический переворот. «Здоровый, правильно понятый национализм» — так в мае 1941 г. Сталин определил новую концепцию национальной политики СССР. Реализовать ее пришлось уже в условиях военной катастрофы<sup>9</sup>.

Значение национальной идеи в этот период невозможно переоценить. Она способна была пронзть не только пространство и время, но проникать в плоть и кровь каждого советского человека.

В годы войны в продолжающейся укрепляться идее советского патриотизма усилился национально-исторический фактор, т.к. против немецко-фашистских захватчиков необходимо было мобилизовать национальный и духовный потенциал народов СССР. «Сознавая, что классовый подход не сможет быть действенным в достижении этой цели ... руководство Советского Союза стало использовать русский национальный фактор для обеспечения морально-

политической мобилизации населения»<sup>10</sup>. Первые лица советского правительства для поднятия народного патриотического духа обращались к истории, в особенности к истории Отечественной войны 1812 г. В.М. Молотов новую войну также назвал «отечественной», т.е. населению страны был дан сигнал о том, что эта война не за марксистско-ленинскую идеологию, а за отечество, где необходимы патриотизм и народное самопожертвование, где речь идет об освобождении родины. Именно в годы Великой Отечественной войны советское правительство нормализовало отношения с церковью и духовенством, в т.ч. с мусульманским, распустило Коминтерн, отказалось от «Интернационала» как государственного гимна страны.

В национальных республиках СССР также стали придавать большое значение патриотическому воспитанию, т.к. против фашистов воевали представители всех народов и наций. Патриотическая пропаганда шла в двух направлениях: из центра, из Москвы, и в самих национальных республиках. Центральное советское правительство наряду с орденами Суворова и Кутузова учредило специальный орден имени украинского гетмана Богдана Хмельницкого, которым награждали тех, кто героически воевал на украинской земле.

Русский элемент общности, экономики, культуры, психологии является определяющим для других этносов и всего государства. Известный французский писатель и историк Ж.Э. Ренан говорил, что «нация предполагает героическое прошлое, единую волю в настоящем и общую программу действий в будущем»<sup>11</sup>.

Хотя каждый этнос имеет свои традиции, все они – соотечественники, представители единого многонационального народа страны, «соединенные общей судьбой на своей земле», сохраняющие «исторически сложившееся государственное единство», сказано в первых строках Конституции РФ.

Как справедливо заметил выдающийся ученый саратовской школы конституционалистов В.Т. Кабышев, «как бы мы не относились к прошлому — советскому периоду нашей истории и настоящему России, но одно совершенно ясно, и это реальность, мы вступили в новый длительный, трудный и не всеми психологически принимаемый период истории Российского государства. И начало этому периоду юридически положила Декларация о государственном суверенитете РСФСР, заложившая ряд основ новой государственности. В этом смысле акт принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР справедливо рассматривают как учредительный акт. В 15 статьях этого документа, имеющего конституционный характер, были сформулированы принципы, оказавшие огромное влияние на последующее развитие России, на ход социально-экономических, политических, конституционных и социально-психологических процессов. Главные идеи Декларации – это провозглашение суверенитета Российской Федерации как естественного и необходимого условия существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции. Государственный суверенитет России был провозглашен во имя высших целей – обеспечить каждому человеку его неотъемлемое право на достойную жизнь, а каждому народу – на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах; на обеспечение полноты власти России, чтобы народ имел исключительное право владеть, пользоваться и распоряжаться национальным богатством страны. Было заявлено о приверженности общепризнанным принципам

международного права и готовности жить со всеми странами и народами в мире и согласии. Именно в Декларации о государственном суверенитете впервые в Российской Федерации юридически был закреплен оправдавший себя в мировой конституционной практике принцип разделения властей – это важнейшее начало функционирования России как правового государства»<sup>12</sup>.

На наш взгляд, в ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью. Следовательно, Основной Закон нашего государства, пусть и формально, но закреплен по направлению, в котором мы должны двигаться. По мнению В.А. Четвернина<sup>13</sup>, такая идеология закреплена Конституцией РФ, хотя и без прямого указания на это. В ст. 2 человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью. Следовательно, утверждая формальное равенство идеологий в рамках приоритета прав личности, Конституция РФ закрепляет господство идеологии приоритета прав человека в современном их понимании.

Однако еще Г.В. Плеханов отмечал, что «Россия остро нуждается в прогрессивной идеологии, основанной на лучших традициях, на современных представлениях о демократии, политических свободах, гуманности и социальной справедливости»<sup>14</sup>.

Важность и необходимость единой национальной идеи для российского общества и государства подчеркивают С.В. Алексеев, В.А. Каламанов, А.Г. Черненко. Они пишут: «Сцементировать российское общество и государство может лишь, как это всегда бывало в России, единая для них идеология. Совместными усилиями они и должны выработать для России долговременную, устойчивую идеологию»<sup>15</sup>.

В рамках становления нового федеративного государства невозможен возврат к старым идеологическим догмам, необходима новая интегрирующая национальная идея, которая должна основываться на демократии, гражданственности, патриотизме.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Становление Конституционного строя России // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2010. Вып. 11. С. 10–11.

<sup>2</sup> Эбзеев Б.С. Индивидуальное и коллективное в организации социума: объективные основания и отражение в Конституции // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2008. Вып. 9. С. 45.

<sup>3</sup> См.: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России / науч. ред. В.Т. Кабышев. Саратов, 2002. С. 135.

<sup>4</sup> См.: Нестеров В. Национальная идея многонациональной страны. Откровения людям Нового века. 2012. № 13.

<sup>5</sup> См.: Матузов Н.И. Права человека: время надежд и разочарований // Материалы международной научно-практической конференции. Саратов, 1999. Ч. 1.

<sup>6</sup> См.: Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. М., 2003. С. 14–15.

<sup>7</sup> Latsa A. La démographie russe, objet de tous les fantasmes. URL: <http://fr.ria.ru/tribune/20101229/188241397.html> (дата обращения: 03.10.2013).

<sup>8</sup> Российская демография, предмет всевозможных фантазий. URL: <http://ursa-tm.ru/forum/index.php?topic/9303-российская-демография-предмет-всевозможных-ф/> (дата обращения: 03.10.2013).

<sup>9</sup> См.: Синицын Ф.Л. За русский народ! Национальный вопрос в Великой Отечественной войне. М., 2010.

<sup>10</sup> Муллоев Ш. Тема патриотизма в Таджикской республике накануне Великой Отечественной войны 1941–1945 годов. URL: <http://mulloevsharif.wordpress.com/2011/07/25> (дата обращения: 04.10.2013).

<sup>11</sup> Цит. по: Поздняков Э. Нация. Национализм. Национальные интересы. М., 1994. С. 11–13.

<sup>12</sup> Кабышев, В.Т. Указ. соч. С. 7.

<sup>13</sup> См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 69.

<sup>14</sup> Плеханов Г.В. Политическое завещание // Независимая газета. 1999. 30 нояб.

<sup>15</sup> Алексеев С.В., Каламанов В.А., Черненко А.Г. Идеологические ориентиры России. Т. 1: Основы новой общероссийской национальной идеологии / под ред. Р.В. Степашина. М., 1998. С. 27.



**М.А. Дубровина**

## **МЕЖНАЦИОНАЛЬНОЕ СОГЛАСИЕ КАК ФАКТОР БЕСКОНФЛИКТНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

В статье анализируются причины межнациональных конфликтов в России: предлагаются меры по обеспечению бесконфликтного существования народов Российской Федерации в целях формирования цивилизованного многонационального государства.

**Ключевые слова:** межнациональные отношения, мигранты, межнациональное согласие, национальные отношения, мультикультурное мировоззрение

**M.A. Dubrovina**

## **INTERNATIONAL CONSENT AS FACTOR OF CONFLICT-FREE DEVELOPMENT OF RUSSIA**

The article outlines the causes of ethnic conflicts in Russia, calls for action to ensure a conflict-free existence of the peoples of the Russian Federation to establish civilized plurinational State.

**Keywords:** international relations, migrants, international consent, national relations, multicultural world view

Успешное развитие Российской Федерации в условиях ускоренной модернизации ее политической, экономической, духовной, культурной сфер зависит от многих факторов. К ним относятся социально-экономическое благосостояние граждан, политическая стабильность, установление межнационального мира и согласия, сохранение национальной и духовной идентичности народов России, активность институтов гражданского общества, последовательность конституционных реформ и т.д.

Позволим себе дать оценку лишь некоторым современным конституционным проблемам, препятствующим становлению в России сильного и стабильного государства. И хотя данные термины имеют больше политический смысл, в конституционном правовом поле они приобретают особое значение.

Острейшая для России тема межэтнических и межнациональных конфликтов остается предметом нескончаемых дискуссий на высшем политическом, научном и народном уровне. Следует признать, что данная проблема не нашла своего разрешения как во времена Советского Союза, так и в современной России. «В СССР была и «дружба народов» (скорее людей разных национальностей), и межнациональная вражда. В этом, как и во многом другом, советское общество было похоже на остальные многонациональные общества XX века»<sup>1</sup>.

А.В. Шубин справедливо называет основными полюсами этнических противоречий: русскоязычное (коренное) население; русских – «южан» (позднее — «лица кавказской национальности») в славянских республиках; «титულную нацию» — остальные народы<sup>2</sup>. На современном этапе этнонационального кризиса появляется еще один полюс – неоднородные по своему составу мигранты.

Последствия глобализационных процессов в виде крупномасштабной миграции населения затронули все страны мира. Развитые государства – реципиенты

© Дубровина Марина Анатольевна, 2014  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

вынуждены разрабатывать системы мер по адаптации мигрантов, вырабатывать концептуальные правовые и политические установления по отношению к прибывающим иностранцам. В теории европейского права даже появился термин «постнациональное мультикультурное общество».

Обостренная миграционная ситуация в Европе давно уже стала «наднациональной» проблемой и пути ее решения рассматриваются в рамках международных объединений. Россия поддерживает инициативы международных организаций. Ижевск стал первым российским городом из 11 европейских городов, участвующим в реализации проекта Совета Европы и Европейской комиссии «Межкультурные города» по выработке всесторонних стратегий межкультурной интеграции.

На федеральном уровне предпринимаются попытки решить вопрос правовыми средствами, т.е. пересмотреть миграционное законодательство, ужесточить санкции за его нарушение. В целях реализации решений Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям и Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года внесены изменения в ряд законодательных актов РФ, отнесшие к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований укрепление межнационального и межконфессионального согласия; предотвращение дискриминации по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности; социальную и культурную адаптацию мигрантов. На региональном и местном уровнях создаются учреждения по урегулированию миграционных проблем (Санкт-Петербург – комитет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при правительстве города; комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области, Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям Республики Татарстан и др.).

В научной литературе справедливо обосновываются создание и воплощение в жизнь программ интеграции мигрантов в общественную жизнь (курсы изучения языка, информация о культурологических обычаях страны, образование адаптационных центров поддержки мигрантов). Имеются примеры деятельности некоммерческих фондов поддержки легальных трудовых мигрантов. Все эти меры направлены на минимизацию негативного отношения населения к прибывающим в нашу страну иностранным гражданам.

Рекомендуются спорные, на наш взгляд, кампании по легализации незаконных мигрантов. Сторонники подобной меры указывают на опыт европейских государств — Великобритании, Испании, Португалии, не единожды легализовавших находящихся на их территории незаконно иностранцев ввиду дороговизны их депортации. Однако не все страны следуют названному примеру. Наиболее привлекательная для миграции Германия ужесточила условия легализации и миграции, предоставив большие преимущества лишь высококвалифицированным работникам.

Потенциальная опасность массовой легализации мигрантов заключается в отсутствии экономической обоснованности меры. Это неизбежно отразится на занятости коренного населения; многие легализованные мигранты рискуют остаться без работы, что в свою очередь ухудшит криминогенную обстановку в стране. Кроме того, логично допускать на территорию Российской Федерации только законопослушных иностранных граждан. Для этого необходим

длительный процесс истребования документов о наличии (отсутствии) у них судимости из государств их гражданской принадлежности. Справедливо также в этом вопросе учесть общественное мнение, избежав накала и без того обостренной ситуации.

По данным Всероссийского центра исследования общественного мнения, россияне по-прежнему видят в иммиграции в основном негативные последствия: в первую очередь это рост преступности, коррупции (65% считают, что иммигранты усиливают эти проблемы), повышение конкуренции на рынке труда (56%). При этом 47% россиян полагают, что приезжие восполняют нехватку рабочих рук на низкоквалифицированной и малооплачиваемой работе. Относительное большинство респондентов не склонны думать, что иммиграция способна решить демографические проблемы страны (53%, в 2005 г. – 46%) и обогащают ее культуру (45%). Влияние иммиграции на экономику также чаще оценивается негативно (40%). Одновременно большинство россиян поддерживают идею привлечения в страну русских и русскоязычных иммигрантов при ограничении въезда представителей иных национальностей («за» – 58%, в 2005 г. – 69%), а также выступают за поддержку въезда молодых и образованных граждан и ограничение притока нетрудоспособных и малообразованных иммигрантов (53%)<sup>3</sup>.

Однако в России проблема межэтнических и межнациональных конфликтов не сводится только к проблеме упорядочения потока иностранцев, прибывающих в страну.

«Национальные отношения в многонациональной стране – один из наиболее значимых и потенциально конфликтогенных факторов, который нельзя не учитывать, особенно в условиях отсутствия взвешенной, юридически опосредованной и эффективной государственной национальной политики»<sup>4</sup>. Высокая цель многонационального народа Российской Федерации, соединенного общей судьбой на своей земле, по обеспечению гражданского мира и согласия, сохраняя при этом исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, имеет существенное значение для понимания смысла Конституции и для формирования в России согласованного многонационального и многоконфессионального государства.

Этнокультурное разнообразие России содержит высокий конфликтный потенциал и только лишь в развитом мультикультурном обществе способно играть положительную роль в укреплении единства страны. Полноценная мультикультурная политика, формирующая позитивное отношение к этнокультурному многообразию, региональные программы, включающие национально-исторические и этнокультурные компоненты, не допускающие преобладание прав этноса над правами личности, должны обеспечиваться финансовыми, организационными и информационными ресурсами. Помимо принятой федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России на 2014–2020 годы»<sup>5</sup>, почти на 6,8 млрд руб. предлагаются разработка и принятие региональных программ по национальной политике.

Подрыв межнационального согласия любого региона Российской Федерации способен дестабилизировать систему государственного управления и может стать способом оказания давления на власть. Экстремистские методы деятельности

националистических, этнических, религиозных и иных организаций усугубляют криминогенную обстановку в регионах. Причину этих явлений органы государственной власти видят в социальной напряженности и осуществляют дополнительное финансирование конфронтационных регионов для увеличения уровня благосостояния населения и достижения социального согласия, продуцируя тем самым в этих регионах социальное иждивенчество.

Поэтому проблема коренится не только в выравнивании экономического благосостояния субъектов РФ, даже не в потребности (либо ее отсутствии) оптимизации этнотерриториальных границ. Большая часть населения субъектов РФ, образованных по национально-территориальному принципу, привыкшая к длительному совместному многонациональному и многоконфессиональному существованию, стремится к бесконфликтной жизни на своей земле. Ситуацию обостряют различные проявления экстремистских и националистических действий, направленных на искусственное подогревание межнациональных конфликтов, побуждение власти к применению силовых методов при их разрешении. В многонациональности России многие усматривают слабость и успех сепаратистских тенденций. В научной литературе в связи с этим предлагалось ввести законодательный запрет на объявление национальности экстремистов, ведь преступность не имеет национальности.

Заметим также, что не все правовые средства оказываются эффективными в вопросах обеспечения межнационального согласия. Менталитет многонационального народа России должен стать «многонациональным», допускающим культурную неоднородность общества. Для этого, видимо, необходимо вырастить поколение людей, воспитанных в духе толерантного отношения к представителям разных этносов.

Конституция РФ запрещает пропаганду, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ч.2 ст. 29). «...Конституция — это своего рода идеал должного состояния государственности, демократии, гражданского общества, идеал, постоянно устремленный в будущее, а жизнь всегда богаче любых правовых форм ...Реализация положений Конституции РФ — многогранный, длительный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов»<sup>6</sup>.

Заметных изменений в характере межнациональных отношений на современном этапе не происходит. Это вопрос нескольких десятилетий. Дискуссии о создании «безнационального» государства, основанного не на национальной идентичности, а делающего акцент на гражданстве, утопичны для России. «Национальный фактор вошел в ткань российской государственности» и определяет тенденции общественно-политического развития России, — утверждают авторы статьи «Конституционно-правовые основы модернизации федеративных отношений на Северном Кавказе»<sup>7</sup>. Выраженная позиция абсолютно справедлива. Развитие межнациональных отношений необходимо учитывать не только на уровне управления субъектом РФ, а опираться на национальный фактор в организации системы местного самоуправления. Заинтересованность народностей России, как правило, касается сферы распределения и отстаивания территории их проживания, властных управленческих полномочий, а также оптимальной организации их жизни, часто имеющей традиционный национальный уклад. К примеру, народы республик Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии, Адыгеи «...довольно остро ощущают свое тюркское (карачаевцы, балкарцы и ногайцы) и адыгское (кабар-

динцы, черкесы, адыгейцы и абазины) единство. В особенности это касается КЧР и КБР, где существуют два этно-политических полюса: карачаево-балкарский и кабардино-черкесский»<sup>8</sup>. Пропорциональное представительство этносов в органах местной власти в совокупности с региональным справедливым учетом их интересов может гарантировать стабильность территории.

Пассивность российского народа в вопросах публичного массового обсуждения накопившихся проблем приводит к несистемным попыткам наладить межконфессиональный, межнациональный диалог в поисках путей бесконфликтного существования. Соответственно органами государственной власти, местного самоуправления, средствами массовой информации должны прорабатываться меры внедрения в общественное сознание особой ценности культурного развития народов России, популяризации идеи совместного бесконфликтного существования разных этносов, формирования мультикультурного мировоззрения населения России, побуждающих к мирному обсуждению этой проблемы на уровне каждой российской семьи.

<sup>1</sup> Шубин А.В. Парадоксы перестройки. Упущенный шанс СССР. М., 2006. С. 164.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 165.

<sup>3</sup> URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114322> (дата обращения: 20.11.2013). Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 13-14 июля 2013 г. Опрошено 1600 человек в 130 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

<sup>4</sup> Цит. по: Кабышев В.Т., Заметина Т.В., Пихов А.Х. Конституционно-правовые основы модернизации федеративных отношений на Северном Кавказе // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 11. Саратов, 2010. С. 151.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 718 «О федеральной программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России:(2014–2020 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4509.

<sup>6</sup> Цит. по: Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 56.

<sup>7</sup> Цит. по: Кабышев В.Т., Заметина Т.В., Пихов А.Х. Указ. соч. С. 164.

<sup>8</sup> Цит. по: Боташев М.Д. Этнический конфликт в Карачаево-Черкесской республике: от истоков до наших дней // Центральная Азия и Кавказ, 2000. № 6 (12). С. 143–153.

**А.С. Айрапетян, М.С. Бороздин**

## ОТРАЖЕНИЕ «ЯЗЫКОВОГО» ВОПРОСА В ПОСЛАНИЯХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1994–2012)

В статье речь идет о позициях, высказываемых главой Российского государства в Посланиях Федеральному Собранию разных лет по вопросу регулирования национально-языковых отношений. Прослеживаются изменения в восприятии Президентом страны институтов государственного языка и его конституционно-правовых режимов. Рассматривается предлагаемый Президентом в Послании от 12 декабря 2012 г. взгляд на русский язык как инструмент внешней и внутренней политики России.

**Ключевые слова:** Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, русский язык, государственный язык, правовой режим языка.

© Айрапетян Армен Самвелович, 2014

Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина (филиал ФГБОУ ВПО «РАНХиГС при Президенте РФ»); e-mail: Zagreb901@yandex.ru

© Бороздин Михаил Сергеевич, 2014

Аспирант, преподаватель кафедры теории государства и права и конституционного права юридического факультета (Оренбургский государственный университет); e-mail: MihaiSergeevich@yahoo.com

A.S. Airapetyan, M.S. Borozdin

## “LANGUAGE” QUESTION REPRESENTATION IN PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION MESSAGES (1994–2012)

The article deals with the provisions contained in the messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly. These provisions touch upon the problem of national-language relation regulation. Changes in the way the President appreciates these questions are traced in the messages. The authors draw attention of the readers to the main problems and trends in the improving of the Russian Federation language policy and domestic language legislation.

**Keywords:** the message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly, the Russian language, official language, legal language regime.

К полномочиям Президента РФ действующий Основной Закон страны в ч. 3 ст. 80 относит определение основных направлений внутренней и внешней политики. В соответствии же с п. «е» ст. 84 Конституции РФ Президент России обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Несмотря на то, что послания Президента РФ носят ненормативный характер, их роль нельзя недооценивать. На наш взгляд, сформулированные в Послании главы государства основные направления внутренней и внешней политики обязательны для реализации со стороны органов исполнительной власти. Как справедливо отмечает Г.А. Грищенко, анализ текстов посланий свидетельствует о том, что они определяют не только основные направления экономической, финансовой, социальной, внешнеполитической сторон государственного строительства, но и стратегию Президента РФ по осуществлению государственно-управленческой деятельности, т.к. фактически становятся планами законопроектной деятельности<sup>1</sup>.

Институт посланий президента как институт конституционного права тесно связан с другими институтами права, в т.ч. и с институтом государственного языка. В научной литературе зачастую подчеркивается значение языка как интеграционного фактора<sup>2</sup>, о государственном языке говорится как о существенном признаке государства<sup>3</sup>.

С учетом вышесказанного можно проанализировать, какое отражение находит «языковой» вопрос в посланиях Президента России. Его освещение в указанных актах главы государства является крайне важным для конституционно-правового регулирования языковых отношений в Российской Федерации.

Содержание и структура посланий Президента России (1994–2012) существенно различаются, что определялось во многом складывающейся на тот или иной момент политической, экономической, социальной, культурной обстановкой в стране и в мире.

В первом Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 24 февраля 1994 г.<sup>4</sup> речь идет об укреплении новой российской государственности, после принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Слово «язык» упоминается в контексте разговора о правах человека (о необходимости защиты национально-языковых прав граждан, о правах малочисленных коренных народов Российской Федерации на сохранение языка, культуры, традиционной среды обитания, о проблемах использования русского языка в некоторых субъектах РФ и регионах, граничащих с зонами межэтнических конфликтов, о защите языковых и этнических меньшинств в государствах постсоветского пространства).

В похожем ключе используется слово «язык» в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1995 г.<sup>5</sup>, где обращалось внимание на необходимость создания условий каждому для использования родного языка и вместе с тем отмечалась сложность национально-языковых отношений в Российской Федерации.

Послание Президента России Федеральному Собранию РФ от 23 февраля 1996 г.<sup>6</sup> говорит о ранее поднятых языковых проблемах, если можно так сказать, в более узком контексте, в рамках проблем, складывающихся в Чеченской Республике. Так, в послании отмечается, что «по существу, россияне так и не имеют объективной картины происходящего в Чеченской Республике. Вот лишь некоторые ее фрагменты: дудаевщина осуществляла целенаправленную политику вытеснения из Чечни людей, для которых родным является русский язык...».

В Послании от 30 марта 1999 г. внимание сосредоточено на проблеме распространения в республиках РФ ограничений пассивного избирательного права в виде знания национального языка. Важным шагом на пути решения данной проблемы, по мнению Президента РФ, стало принятие в 1997 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>7</sup>.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г.<sup>8</sup> затрагивает «языковой» вопрос в контексте мысли о необходимости проведения эффективной миграционной политики, выгодной для России и для жителей Содружества Независимых Государств, т.к. с такими жителями мы говорим на одном языке, являемся людьми одной культуры. О единстве России с государствами бывшего Советского Союза в части исторической судьбы, русского языка и культуры говорится и в Послании Президента Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г.<sup>9</sup> в контексте разговора о стремлении к свободе и о Победе в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. Президент справедливо связывает сражение Советского Союза против рабства с правом народов жить на своей территории, правом говорить на своем языке, иметь государственность, культуру и традиции.

Наиболее глубоко «языковой» вопрос рассматривается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.<sup>10</sup> Президент сосредотачивает внимание на русском языке как языке исторического богатства народов, языке международного общения, хранителе культуры «русского мира». Говорится также о том, что 2007 г. признан Годом русского языка, а также о необходимости поддержки инициатив российских лингвистов, касающихся создания Национального фонда русского языка. Признано, что забота о русском языке является частью вопроса о росте влияния русской культуры, вопроса о политической и экономической стабильности России.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г.<sup>11</sup> также присутствует мысль о необходимости сохранения единого культурного пространства России во всем его многообразии, о сохранении богатых национальных традиций народов России и при этом о всемерном развитии и совершенствовании программ обучения русскому языку, который является основой межнационального общения и единства нашего государства.

В Послании Президента РФ от 30 ноября 2010 г.<sup>12</sup> отмечается, что в 2010 г. было построено более 1000 объектов государственной сети цифрового телевидения, всемирная сеть была «научена» русскому языку, доменная зона «.рф»

была открыта и быстро набирает популярность. В Послании Президента РФ от 22 декабря 2011 г.<sup>13</sup> лишь отмечается, что в России живут представители более 180 народов, говорящих на 239 языках и диалектах.

12 декабря 2012 г. в Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию РФ<sup>14</sup> о языке было сказано в контексте мысли об обновлении содержания образования. Президент обратил внимание на значение качества преподавания русского языка, истории, литературы, основ светской этики и традиционных религий, т.к. у этих предметов особая роль: они формируют личность. Русский язык и русская культура отмечаются в послании как факторы развития многонационального государства, государства-цивилизации. Президент в этой связи указывает на недопустимость образования на территории России замкнутых этнических анклавов и говорит, что это в первую очередь является задачей языковой политики Российского государства.

Необходимо заметить, что еще до обращения Президента с Посланием 2012 г. в этой связи были уже предприняты конкретные меры<sup>15</sup>. Если новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) предусматривает осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания, он должен подтвердить владение русским языком не ниже базового уровня. От данной обязанности освобождаются иностранцы, являющиеся гражданами государств, в которых русский язык является государственным.

Одна из основных мыслей Послания 2012 г. – «качественному образованию на русском языке необходимо придать глобальный характер, и в целом расширять присутствие России в мировом гуманитарном, информационном и культурном пространстве». В связи с этим необходимо разработать ускоренный порядок предоставления российского гражданства соотечественникам, носителям русского языка и русской культуры, прямым потомкам тех, кто родился в Российской империи и в Советском Союзе, тем, кто хочет переехать на постоянное жительство в нашу страну. Также в Послании речь идет о расширении возможностей национально-культурных автономий, в т.ч. о предоставлении им бюджетных грантов для реализации программ по правовой, социальной, культурной адаптации мигрантов. Действительно, сегодня необходимо расширять дистанционное образование на русском языке, делать его доступным для наших соотечественников во всем мире, поддерживать школы в СНГ и в других государствах, которые ведут преподавание на русском языке, включая поддержку учителей, помощь с учебниками, материальной базой, создавать систему международных школьных олимпиад по русскому языку.

Указанные мысли Президента России являются продолжением идей, озвученных В.В. Путиным в одной из своих программных статей, когда он занимал пост Председателя Правительства РФ: «Нам досталось большое наследство от Советского Союза — это...общее языковое, научно-культурное пространство. Совместно использовать этот ресурс для развития — в наших общих интересах»<sup>16</sup>. Послание Президента России в данном вопросе направлено на улучшение эффективности реализации соответствующих положений Федерального закона о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом<sup>17</sup>.

В заключение хотелось бы отметить, что если в посланиях 1994–2011 гг. русский язык и языки народов России рассматривались в основном как часть



культурного наследия, а соответственно как объект правовой защиты и охраны со стороны государства, то в Послании 2012 г. восприятие властью языковых вопросов стало несколько иным. Русский язык в Послании Президента 2012 г. впервые очень прямо и четко позиционируется главой государства как инструмент осуществления внутренней и внешней политики России. На основе рассмотренных выше положений посланий главы Российского государства, особенно Послания Президента РФ 2012 г., затрагивающих «языковой» вопрос, можно выделить основные проблемы и направления совершенствования языковой политики Российской Федерации и отечественного законодательства о языках. Таковыми являются укрепление русскоязычного пространства в Российской Федерации и за ее пределами, а также обеспечение справедливого соотношения правового режима русского языка как государственного языка Российской Федерации с правовыми режимами языков других народов России.

<sup>1</sup> См.: Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 32–41.

<sup>2</sup> См., например: Селищев А.М. Язык революционной эпохи. Из наблюдений над русским языком (1917–1926). 3-е изд. М., 2010. С. 11; Вайсгербер И.Л. Родной язык и формирование духа / пер. с нем. О.А. Радченко. 3-е изд. М., 2009. С. 131–132.

<sup>3</sup> См., например: Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 57; Ляшенко Н.В. Русский язык как государственный язык Российской Федерации: Конституционно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 11; Бороздин М.С. Спор в контексте разговора о конституционно-правовом регулировании языковых отношений в Российской Федерации: государственный язык это признак государства? // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 1 (24). Январь 2011. С. 221–224 и др.

<sup>4</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 г. «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. 1994. 25 февр.

<sup>5</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. «О действенности государственной власти в России» // Российская газета. 1995. 17 февр.

<sup>6</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23 февраля 1996 г. // Российская газета. 1996. 27 февр.

<sup>7</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1999. 31 марта.

<sup>8</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 17 мая.

<sup>9</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 26 апр.

<sup>10</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 27 апр.

<sup>11</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 13 нояб.

<sup>12</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 1 дек.

<sup>13</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2011. 23 дек.

<sup>14</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 13 дек.

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и статью 27.2 Закона Российской Федерации “Об образовании” // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 47, ст. 6396.

<sup>16</sup> Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт.

<sup>17</sup> См.: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22, ст. 2670; 2010. № 30, ст. 4010.

А.В. Малько, С.Л. Слободнюк

## ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: УТОПИЯ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?\*

В статье рассматриваются перспективы становления правозащитной политики. Особое внимание обращается на историческую природу отдельных проблем. Обосновывается мысль о том, что защита прав человека невозможна без нейтрализации утопической составляющей в области правовой политики.

**Ключевые слова:** Конституция, права человека, правовая политика, правозащита, реальность, уполномоченный по правам человека, утопия.

A.V. Malko, S.L. Slobolnyuk

## PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN MODERN RUSSIA: UTOPIA OR REALITY?

In article prospects of formation of human rights policy are considered. Authors pay special attention to the historical nature of some problems and prove the idea that protection of human rights demands is impossible without neutralization of an utopian component in the sphere of legal policy.

**Keywords:** constitution, human rights, legal policy, legal safeguard, ombudsman, reality, utopia.

Проблема прав человека в России неразрывно связана с комплексом идей, уже более сотни лет ожидающих своего воплощения. С учетом данного обстоятельства современная правовая политика обращает особое внимание на вопросы правозащиты. Совершенно очевидно, что сегодня *правозащитная* политика, выступая особой разновидностью политики правоохранительной, еще далека от совершенства и ее формирование подразумевает научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по оптимизации защиты прав человека, совершенствованию средств и способов правозащиты, выстраиванию полноценной правозащитной системы. В то же время не менее очевидно, что без критического осмысления исторического опыта любые действия будут малоэффективны. С учетом изложенного представляется необходимым рассмотреть некоторые обстоятельства, неразрывно связанные с первыми попытками действительного утверждения гражданских прав и свобод в нашем Отечестве.

---

© Малько Александр Васильевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (Саратовский филиал Института государства и права РАН); e-mail: igp@sgar.ru

© Слободнюк Сергей Леонович, 2014

Доктор филологических наук; доктор философских наук, профессор кафедры философии, заслуженный деятель науки РФ (Магнитогорский государственный университет); gumilev65@mail.ru

\*Работа выполнена по проекту «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы (мероприятие 1.1., очередь 1).

Причины реального обращения российских властей к проблеме прав человека недвусмысленно определяются в «Высочайшем манифесте об усовершенствовании государственного порядка»: «Смуты и волнения в столицах и во многих местностях Империи Нашей великою и тяжкою скорбью преисполняют сердце Наше»<sup>2</sup>. Именно по причине «смут и волнений» и было решено принять срочные меры, дабы «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов», говоря о необходимости «привлечь теперь же к участию в Думе <...> те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав»<sup>3</sup> и т. д. Таким образом, базовая триада российской государственности — православие, самодержавие и народность — вступила в фазу деструкции и на первый план вышла идея *правового* государства.

К сожалению, «Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы, 23 апреля 1906 г.» о данном событии не упомянули, что лишает нас возможности провести *прямые* параллели между событиями тех лет и современности. Более того, монаршие установления имели доминанты, ставящие их в оппозицию к Конституции РФ. Пункт 1 этого документа гласит: «Государство Российское едино и нераздельно»<sup>4</sup>. Пункт 2 утверждает: «Великое Княжество Финляндское, составляя нераздельную часть Государства Российского, во *внутренних* (курсив наш. – С.С.) своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства»<sup>5</sup>. При сравнении этого текста с Конституцией РФ возникают сложные чувства, ибо в ст. 1 нашего Основного Закона сказано: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», после чего отдельным пунктом следует: «Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны». Иными словами, последний русский император вполне логично ставил во главу угла территориальную целостность империи. А конституция государства, объявляющего себя *правовым*, говорит о человеке, чьи «права и свободы», согласно тому же Основному Закону, «являются высшей ценностью» и сразу же переходит к вопросам суверенитета, власти и пр. (ст. 2). Не правда ли, любопытная ситуация? Государство, объявляющее, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина» есть его «обязанность», сначала решает проблему *своего именованья*, возвращаясь к правам и свободам только в ст. 17. Столь пристальный «конституционный» интерес к вопросам лингвистического свойства малообъясним, тем более, что важнейший вопрос о статусе русского языка почему-то решается только в ст. 68: «1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации». При этом формулировка, использующая слово «наряду» (т.е. — «одинаково», «на одинаковых условиях»), делает государственный язык Российской Федерации «одним из...», что автоматически влечет за собой утрату соответствующего статуса. Кроме того, противоречия, заложенные в данную статью, создают вполне реальные предпосылки для ущемления прав русскоязычного населения в национальных республиках.

Анализ доклада уполномоченного по правам человека показывает, что заложенный в Конституции РФ потенциал не находит полноценной актуализации в правовом пространстве современной России. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что многие болевые точки остались практически неизменными с начала XX столетия, когда в рамках дарования населению незыблемых основ гражданской свободы были провозглашены, но так и не доведены «до ума» свобода передвижения и избрания места жительства, неприкосновенность собственности, свобода слова и свобода распространения информации, неприкосновенность жилища. Как отмечает уполномоченный, «проблемы с реализацией конституционного права на свободу передвижения продолжают отравлять жизнь людям, причем как российским гражданам, так и иностранцам. Особенно тревожно то, что возникают такие проблемы зачастую в силу элементарной некомпетентности должностных лиц, не умеющих верно применить нормы закона»<sup>6</sup>. Раздел доклада «Право на собственность» начинается с констатации неутешительного факта: «Реализация этого права постоянно сталкивается с трудностями, порождаемыми некомпетентностью или прямым произволом должностных лиц государственных органов, абсурдной порой запутанностью законных процедур и другими “рукотворными” причинами. Отнюдь не случайно жалобы на нарушение права собственности в последние годы стабильно составляют не менее половины от всех поступающих к Уполномоченному жалоб по вопросам соблюдения экономических прав и свобод»<sup>7</sup>.

Довольно симптоматичным представляется изменение настроения доклада при переходе к вопросу о праве на свободу информации: «Нежелание соблюдать положения Федерального закона <...> зачастую порождало вполне анекдотические ситуации, когда обществу отказывали в информации не в силу каких-либо высоких государственных соображений, а просто по привычке»<sup>8</sup>.

Что касается вопроса о неприкосновенности жилища, то он, судя по докладу, неактуален, поскольку «государство по-прежнему не полностью справляется с выполнением своих обязательств перед гражданами в части обеспечения их конституционного права на жилище. <...> К огромному сожалению, приходится констатировать, что даже удачные идеи и инициативы государства зачастую обесцениваются в процессе реализации»<sup>9</sup>.

Анализ приведенных позиций показывает, что основной причиной несоблюдения и нарушения прав и свобод, по мнению Уполномоченного, выступает либо анонимный человеческий фактор («элементарная некомпетентность должностных лиц, прямой произвол должностных лиц государственных органов», оставшаяся с прошлых времен привычка „тащить и не пущать“), либо напрямую связанная с этим фактором некая обезличенная общность («государство по-прежнему не полностью справляется...»). Однако нам представляется, что не последнюю роль в формировании подобной ситуации играют противоречия, заложенные в соответствующие статьи Основного Закона РФ.

Обратим внимание на то обстоятельство, что ст. 27 декларирует свободу передвижения следующим образом: «1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. 2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». Последовательность,

отраженная в п. 1, однозначно указывает, что свобода передвижения как таковая превалирует над свободой избрания места пребывания и жительства, тем более что последнее на деле ограничено не только необходимостью регистрации, но и причинами экономической природы. Небезынтересно, что в документе вековой давности эти моменты были учтены и четко приписаны: «Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы Государства. Ограничения в сих правах установлены особыми законами»<sup>10</sup>.

Не менее интересный результат дает сопоставление позиций, связанных с неприкосновенностью собственности. Согласно ст. 35 Конституции РФ: «1. Право частной собственности охраняется законом. 2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. 3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Иными словами, данная статья не отрицает права гражданина на «имущество в собственности» и распоряжение им, но определение статуса самой частной собственности как раз и создает предпосылки для противоправных манипуляций» (ср.: «Собственность неприкосновенна. Принудительное отчуждение недвижимых имуществ, когда сие необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, как за справедливое и приличное вознаграждение»)<sup>11</sup>.

В свою очередь ст. 29 представляет яркий пример смешения разнопорядковых тезисов: «1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова. 2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. 3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. 4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. 5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Обилие уточнений и скрытых противоречий вкупе с игнорированием исторического опыта явно не способствует действительному осуществлению данных свобод в современной правовой реальности (ср.: «Каждый может, в пределах, установленных законом, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их путем печати или иными способами»)<sup>12</sup>.

Если же говорить о ст. 25 Основного Закона, гарантирующей неприкосновенность жилища, то здесь в рамках исторического сопоставления обнаруживается симптоматичная лакуна (ср.: 1) «жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения» || «жилище каждого неприкосновенно. Производство в жилище, без согласия его хозяина, обыска или выемки допускается не иначе, как в случаях и в порядке, законом определенных»)<sup>13</sup>. Вряд ли стоит многословно доказывать, что утверждение неприкосновенности жилища в отрыве от человека тоже не способствует упрочению его прав и свобод.

На основании сказанного позволим себе предположить, что несоответствия между провозглашаемым Конституцией идеалом и его актуализацией изначально предопределены совокупностью множества факторов, среди которых не последнюю роль играет и самопровозглашение правового государства в обществе, правосознание которого было в принципе не готово к такому событию, ибо интересы рядового гражданина в начале 1990-х гг. четко укладывались в классическую формулу: «Чего-то хотелось: не то конституции, не то севрюжины с хреном, не то взять бы да ободрать кого-нибудь»<sup>14</sup>. А ведь правовое государство предполагает не только верховенство права, доминирование закона над государством, безоговорочное признание высшей ценностью человека как такового, но и одновременно — *признание всего этого самим человеком*.

Возможно, если бы создатели Основного Закона учли исторический опыт, мы бы в настоящее время смогли избежать столь очевидных несоответствий между конституционным потенциалом и его воплощением. Так, еще С. Котляревский подчеркивал, что «стремление построить государство на правовых началах зарождается в инстинкте личного и коллективного самосохранения, ограничивающего чувство зависимости, из коего вырастает властвование и подчинение»<sup>15</sup>, а П.И. Новгородцев прямо указывал на утопизм веры в правовое государство<sup>16</sup>. Кроме того, как показывает время, правовое государство в своем становлении терпит фиаско не только в нигилистической России, но и в рациональной законопослушной Европе. Это происходит в силу многих обстоятельств, одно из которых как раз и есть *утопическая* природа подобного государства, проявляющаяся во всех сферах его функционирования.

Таким образом, не возникает сомнений, что решение проблемы прав человека в правовом государстве требует комплексного подхода, который предполагает нейтрализацию утопической составляющей в области правовой политики. В этом случае можно надеяться, что правозащитная политика как разновидность правовой политики в целом станет полноценным институтом современной правовой жизни, отвечающим потребностям формирования в современной России государства, в котором права человека станут реальностью, а не утопической мечтой.

<sup>2</sup> Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг. СПб., 1909. С. 150.

<sup>3</sup> Там же. С. 150–151.

<sup>4</sup> Полное собрание законов Российской империи: Собр. 3-е. СПб., 1909. Т. 26. Отд. I. С. 456.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Лукин В. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета. 2013. 29 марта.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Полное собрание законов Российской империи: Собр. 3-е. СПб., 1909. Т. 26. Отд. I. С. 458.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Салтыков-Щедрин М. Е. Книга о праздношатающихся // Салтыков-Щедрин М. Е. Собрание сочинений: в 20 т. М., 1971. Т. 12. С. 580.

<sup>15</sup> Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М., 1915. С. 411.

<sup>16</sup> Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 17.

**И.А. Хакимов**

## К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

В статье рассматриваются понятие и характерные черты механизма обеспечения реализации права; проводится грань между категориями «механизм реализации права» и «механизм обеспечения реализации права». Анализируются мнения ученых по данной проблеме; предлагается авторское определение понятия «механизм обеспечения реализации права».

**Ключевые слова:** механизм реализации права, право, механизм, механизм обеспечения реализации права.

**I.A. Khakimov**

## TO A QUESTION OF THE MECHANISM TO ENSURE THE REALIZATION OF LAW

In this article the author consider the definition and characteristic features of the mechanism to ensure the realization of the rules of the law; differentiate the categories «mechanism of realization of the law» and «mechanism to ensure the realization of law». On the given problem the article analyzing various scientist opinions and authers definition of the «mechanism to ensure the realization of law».

**Keywords:** mechanism of realization of law, law, mechanism, mechanism to ensure the realization of law

Право является важной составляющей правовой жизни общества. Это крупный, социальный институт, объективно возникающий с целью упорядочения общественных отношений, обеспечения стабильности и предсказуемости процессов правового регулирования. Многоаспектность категории «право» и смешение различных смысловых значений этого термина является основной причиной трудности его познания как социального феномена. Проблема права, несмотря на достаточно основательную проработку в дореволюционный, советский и российский периоды отечественной юриспруденции, не теряет актуальности и продолжает оставаться дискуссионной. Она претендует (не без основания), на одно из центральных мест в юридической науке и практике. В этой связи важным представляется изучение практического аспекта реализации права, а именно вопроса механизма обеспечения его реализации.

Для того чтобы право могло осуществлять возложенные на него задачи и функции, государство обязано обеспечить ему реальную возможность реализации. И для этого недостаточно просто формально закрепить право на уровне определенных нормативных правовых актов. Государство должно создавать все необходимые условия для его нормального функционирования (организационного, социально-экономического, политического, идеологического и иного характера). При этом очень важно, чтобы все они органично сочетались, создавая единую систему, т.к. как процесс обеспечения реализации права должен представлять собой не простую совокупность разрозненных действий государства по созданию тех или иных условий, а единый механизм, в котором все составляющие элементы взаимосвязаны, находятся в постоянном взаимодействии и дополняют друг друга.

Прежде чем приступить к описанию основ механизма обеспечения права, необходимо указать, что в юридической литературе общепринято рассматривать

право с позиции нормативного подхода, т.е. как систему норм. Однако в данном случае мы солидарны с учеными<sup>1</sup>, рассматривающими право не только через нормативную модель (как систему норм), но и через индивидуально-адресные установления, способные детализировать и конкретизировать общие правовые положения и способствовать достижению желаемых результатов эффективного регулирования. Целостность права раскрывается сквозь призму двух составляющих: его статического нормативного содержания и процесса осуществления, претворения «в жизнь».

Вопросы обеспечения реализации права в специальной литературе рассматривались главным образом косвенно в контексте разработки механизмов правового регулирования, механизмов обеспечения прав и свобод физических лиц в той или иной сфере их жизнедеятельности. Вместе с тем особенности механизма обеспечения реализации права освещались фрагментарно и не являлись целостным объектом особого внимания исследователей.

Определение понятия «механизм обеспечения реализации права», на наш взгляд, невозможно без определения сущности терминов «механизм», «механизм реализации», «механизм реализации права».

Категория «механизм», не являясь сугубо юридической, и означая внутреннее строение, систему; совокупность состояний и процессов; устройство, передающее, преобразующее движение<sup>2</sup>, прочно вошла в научный оборот. Построение сложного механизма обеспечения реализации права является результатом действия целой системы факторов объективного и субъективного характера. Обеспечение права представляет собой целостное системное образование. Использование в данном случае именно категории «механизм», а не «система» объясняется сложной, динамичной природой способов и средств обеспечения реализации права. Данная категория позволяет проанализировать динамику института права, выявить его «сильные» и «слабые» стороны.

«Механизм обеспечения реализации права» и «механизм реализации права» – тесно связанные, но не тождественные категории, первая из которых отражает юридическую практику движения естественных прав и обязанностей к определенным целям, а вторая – практику функционирования специального механизма, необходимого для гарантирования процесса претворения права в жизнь.

Таким образом, «механизм обеспечения реализации права» и «механизм реализации права» соотносятся как гарантия и объект гарантирования. Значение обособления категории «механизм реализации права» состоит в необходимости определения предметного содержания юридических средств, обусловленных правореализационными целями – потребностью фактического осуществления прав и обязанностей субъектов права в правореализационной деятельности.

Полагаем, что реализация права выступает не как объект его обеспечения, а как гарантия права, расположенная в одном ряду с обеспечением и другими факторами. Подобное слияние условий, средств и объектов гарантирования раскрывает причину смешения понятий «реализация права» и «обеспечение реализации права».

Соответственно можно предположить, что содержание понятия «механизм реализации права» служит в качестве структурной основы для определения понятия «механизм обеспечения реализации права». При этом под обеспечением права понимают систему общих условий и юридических средств, гарантирующих его реализацию, и в необходимых случаях — охрану.



Таким образом, категория «механизм обеспечения реализации права», на наш взгляд, позволяет охватить весь процесс осуществления данной категории, представить ее в системно-динамическом виде, раскрыть взаимосвязь и взаимодействие всех составных элементов обеспечения реализации права. Данным понятием охватывается определенный процесс, система способов, направленных на претворение права в жизнь. Имеется в виду систематическая, постоянная, целенаправленная деятельность человека, должностного лица, объединения граждан, органов государственной власти и местного самоуправления.

Механизм обеспечения реализации права можно рассматривать как:

целесообразную государственную и иную социальную деятельность, связанную с данными о различных событиях, касающихся реализации права (т.е. данная деятельность осуществляется через государство);

совокупность государственно-правовых, познавательных, правозащитных, информационных и иных связей в сфере правового обеспечения реализации права;

систему правовых и неправовых средств, методов, форм государственной деятельности, ориентированной на создание необходимых условий, способствующих эффективному осуществлению права.

Механизм обеспечения реализации права характеризуется следующими особенностями:

носит комплексный характер (государственная деятельность по обеспечению права предполагает системные, взаимосогласованные действия разноуровневых и соподчиненных между собой структур, вследствие чего исключается либо «сводится» к минимуму возможность необеспечения права на любом из этапов его действия);

является главным содержанием деятельности государственных органов и их должностных лиц, наделенных с этой целью специальными полномочиями и соответствующими ресурсами и связанных персональной ответственностью за качество и своевременность предпринимаемых мер по обеспечению права;

носит преимущественно созидательный характер и не сводится к принудительному подчинению поведения адресатов права. Иными словами, меры обеспечения реализации права призваны создавать условия, при которых социально-правовые действия адресатов права стали бы объективно возможными;

ему присуще свойство достаточности (должно быть не только необходимым, но и, с точки зрения ресурсного обеспечения, достаточным для достижения целей права);

отличается высокой результативностью;

оптимально сочетает меры юридического и неюридического характера и дифференцированный подход в зависимости от того, должное или возможное поведение требуется обеспечить.

Право обеспечивается комплексом как внутренних, так и внешних факторов. К внешним следует отнести систему экономических, организационных, информационных, воспитательных и иных мер, способствующих должной реализации правовых предписаний в жизнь. Среди внутренних, обеспечивающих реализацию правовых установлений (самообеспечение права), можно назвать всяческие правовые стимулирующие средства (поощрения, рекомендации и т.д.). С их помощью государство оценивает определенное поведение как наиболее благоприятное не только для личности, но и для государства.

Таким образом, механизм обеспечения права — это целостное и самостоятельное явление правовой системы, представляющее собой комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих причин, способов и условий, которые создают должные юридические и фактические возможности для претворения его в жизнь. Действенный характер ему придают специальные средства и меры. Данное определение раскрывает сущность и цель механизма обеспечения реализации права как многогранной и целостной составляющей правовой действительности, которой отводится особое место в правовой системе.

Проблема создания объективно работающего механизма обеспечения реализации права в современных условиях приобретает особое социальное звучание и политический окрас. Отсутствие в российской юридической науке четко разработанного механизма обеспечения реализации права негативно отражается на процессах совершенствования законодательства, препятствует построению правового демократического государства и гражданского общества.

<sup>1</sup>См.: Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2006; Он же. К вопросу о сущности права // Вопросы теории государства и права. 1998. № 1(10).

<sup>2</sup>См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984.

**В.С. Вирабов**

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ОСНОВЕ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Статья посвящена исследованию вопроса использования мониторинга правоприменения в целях совершенствования полицейского законодательства. Анализируется практика применения мониторинга в правотворческом процессе, приводится анализ правоприменительной практики.

**Ключевые слова:** правоприменение, полиция, мониторинг.

**V.S. Virabov**

## IMPROVING POLICE LEGISLATION BASED ON MONITORING ENFORCEMENT

The article investigates the issue of monitoring the use of law enforcement in order to improve police legislation. The practice of monitoring the application of law-making process, an analysis of enforcement.

**Key words:** law enforcement, police, monitoring.

Полиция, как и другие государственные органы, действует во исполнение, на основе, в соответствии и с помощью права. Масштабы полицейского законодательства, это разветвленная совокупность нормативных правовых актов разного уровня, регулирующих организацию и деятельность полиции.

Современное полицейское законодательство далеко от совершенства. Ученые и практики отмечают и называют такие его недостатки, как присутствие в некоторых нормах юридическо-лингвистической неопределенности, множествен-

© Вирабов Вардан Самсонович, 2014

Адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических кадров, кафедра государственно-правовых дисциплин (Академия управления МВД России); e-mail: mirax@mail.ru

ность размытых формулировок и наличие коррупциогенных пунктов и факторов. Полную информацию о качестве полицейского законодательства можно получить посредством проведения мониторинга его применения.

Мониторинг правоприменения — это современное средство оценки качества правового регулирования в обществе. Значение правового мониторинга позволяет:

увидеть тенденции и потребности правового регулирования определенных общественных отношений;

определить степень полноты правовой урегулированности соответствующей области общественной жизни, выявить имеющиеся здесь пробелы, коллизии, неясности, неточности, дублирование и другие «узкие места»;

усилить интеллектуальную составляющую нормотворческой деятельности за счет учета мнения правоприменителей, институтов гражданского общества, граждан.

Изучение проблем мониторинга правоприменения началось совсем недавно. В 2007 г. при Совете Федерации Федерального Собрания РФ создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Уже сегодня можно констатировать: основы системы правового регулирования мониторинга правоприменения сложились — приняты Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации и выполняется уже третий план.

За три прошлых года (2011, 2012, 2013 гг.) в план мониторинга включено 58 отраслей (11, 29 и 18 соответственно). Также в план мониторинга было включено 72 законопроекта (16, 34 и 22 соответственно). Количество субъектов осуществления мониторинга среди федеральных органов власти и органов субъектов РФ 74 (23, 26 и 25 соответственно) и 28 (5, 8 и 15 соответственно).

В настоящее время вопросы организации и проведения мониторинга правоприменения урегулированы Указом Президента России от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>1</sup> и постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с данными документами мониторинг правоприменения проводится в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации, повышения ее качества. Основные задачи проведения мониторинга правоприменения состоят в следующем:

- 1) анализ и обобщение практики применения НПА;
- 2) подготовка доклада Президенту России о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации;
- 3) выработка предложений по корректировке законодательства.

Реформа полиции — одна из самых актуальных в современной России реформ. В настоящее время можно отметить даже «переизбыток» информации о ней, а оценки и суждения иногда противоположны и не всегда соответствуют действительности. Хотя проблема отсутствия концепции развития российской государственности частично преодолена, пока рано говорить о системности осуществляемых в России преобразований. Однако есть причины утверждать, что приоритеты административной реформы стали основой и для иных реформ.

Можно с уверенностью сказать, что в современной России предпринята вполне успешная попытка применить системный подход в определении приоритетов административной реформы. Под «приоритетом»<sup>3</sup> (от лат. prior — первый, старший)

принято понимать «первенство по времени в осуществлении какой-либо деятельности», «первенствующее, преобладающее значение чего-либо». Очевидно, что широкий спектр основных задач и полномочий МВД России предполагает наличие нескольких приоритетов в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. В то же время иерархия таких приоритетов не сложилась и нередко те или иные из них возникают в угоду общественно-политической, экономической ситуации в стране или международной обстановке. В связи с этим особое значение приобретают вопросы согласования реформы полиции и концепции административной реформы как между собой, так и с концепциями иных осуществляемых в стране преобразований.

В течение 2009–2011 гг. Министерством осуществлен мониторинг применения более 20 нормативных правовых актов.

Так, в 2009 г. был проведен мониторинг применения ст. 29 Закона «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ по вопросу возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью сотрудников органов внутренних дел в связи с осуществлением ими служебной деятельности. Была изучена судебная и правоприменительная практика. Мониторинг показал, что по данному предмету регулирования наряду с пробельностью существует конкурентность норм Закона «О милиции» и Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Нередко выплата ежемесячной денежной компенсации в соответствии с нормой Закона «О милиции», которая носила публично-правовой характер, ошибочно ставилась в зависимость от требований норм частного права, содержащихся в ГК РФ и устанавливающих общие правила возмещения вреда, причиненного здоровью. В этой связи были предложены конкретные изменения в ст. 29 Закона «О милиции» и ведомственную Инструкцию о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику органов внутренних дел, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника органов внутренних дел или его близких, которые в последующем были учтены в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>4</sup>, Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>, а также принятых в развитие данных законов подзаконных актах.

Согласно Плану мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 г., утвержденному распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011–2012 годы»<sup>6</sup>, МВД России было ответственным за проведение мониторинга нормативных правовых актов, обеспечивающих реформирование полиции (в т.ч. в пределах действия Федерального закона «О полиции», указов Президента РФ и ведомственных правовых актов).

В рамках реализации данной позиции были проведены Всероссийская научно-практическая конференция «Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы» (на базе Омской академии МВД России, сентябрь 2011 г.) и круглый стол «Роль и место Федерального закона «О полиции» в российской правовой системе» (на базе Московского университета МВД России, ноябрь 2011 г.).

Первый в современной истории России Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г.<sup>7</sup> подготовлен во исполнение Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год,

утвержденного распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р в соответствии с названными методиками. В Докладе отражены основные результаты мониторинга правоприменения и по вопросу реформы полиции, в частности отмечено: «Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» определил принципы деятельности полиции, урегулировал вопросы организации полиции и службы в ней, обязанности и права, вопросы применения мер государственного принуждения и применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, установил правовое положение сотрудников полиции и гарантии их социальной защиты. В остальном соответствующий раздел в Докладе оказался малоинформативным.

В большинстве случаев приняты необходимые нормативные правовые акты Президента России, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел. Установлено, что на момент принятия Доклада в процессе реализации только 7 положений Федерального закона «О полиции»:

в целях реализации порядка прикомандирования сотрудников полиции (п. 2 ч. 2 ст. 25) подготовлен проект указа Президента РФ;

в целях реализации порядка и сроков внеочередной аттестации (ч. 3 ст. 54) принят Приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170;

в целях реализации порядка аккредитации журналистов для освещения деятельности полиции (ч. 5 ст. 8) подготовлен проект Приказа МВД России;

в целях реализации порядка принесения полицией извинений гражданам (ч. 3 ст. 9) подготовлен проект Приказа МВД России;

в целях реализации порядка оказания содействия ФСИН России (п. 13 ч. 1 ст. 12) подготовлен проект совместного Приказа МВД и ФСИН России;

в целях реализации порядка запросов в медицинские организации (п. 4 ч. 1 ст. 13) подготовлен проект Приказа МВД России;

проект реализации порядка содействия судебным приставам (п. 41 ч. 1 ст. 12) подготовлен не был.

Выявлена норма с возможной коррупциогенностью, позволяющая расширительно толковать компетенцию полиции – в приказе МВД России от 31 августа 2007 г. № 772 «Об утверждении порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам»<sup>8</sup>. Обнаружено, что на практике подразделения вневедомственной охраны осуществляют на безвозмездной основе оперативное реагирование также в случаях поступления сообщений о срабатывании охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации на объектах, подключенных к частным охранным организациям. Не имея прямого доступа на такие объекты, они производят только внешний осмотр, дожидаясь прибытия экипажей частных охранных организаций. Для устранения подобной практики необходимо внести изменение в п. 25 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, предусмотрев обязанность полиции обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации только в случае подключения объектов к пультам централизованного наблюдения вневедомственной охраны.

Выявлено отсутствие единообразной практики применения Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: в соответствии с ч. 6 ст. 43 в случае причинения сотруднику полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключających возмож-

ность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности.

Имеет место также случай установления неравных социальных гарантий для членов семей сотрудников внутренних дел, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах на разных территориях и в разные периоды времени. Такая ситуация стала возможной в результате коллизии ст. 3 Закона от 21 января 1993 г. № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»<sup>9</sup>, подп. 12 п. 1 ст. 21 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»<sup>10</sup> и абз. 4 п. 14 постановления Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»<sup>11</sup>. В целях обеспечения равенства социальных гарантий предложено поручить Минтруду России, Минфину России и МВД России подготовить предложения по предоставлению членам семей лиц, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, бесплатных путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти.

При анализе правоприменительной практики правового регулирования общественных отношений также выявлено, что п. 2 ч. 2 ст. 23.3 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>12</sup> наделяет начальников линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместителей полномочием на рассмотрение дел об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции). Однако введенная Указом Президента России от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>13</sup> новая структура территориальных органов МВД России привела к ситуации, когда линейные отделения и пункты МВД России в составе линейного управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте оказались на значительном удалении от линейного отдела, что на практике затрудняет процесс рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных на данных территориях, и влечет увеличение материальных затрат и времени рассмотрения протоколов об административных правонарушениях.

В то же время достаточно простой способ анализа качества нормативного правового регулирования – изучение системы отсылочных норм. Так, например, ст. 8 «Открытость и публичность» Федерального закона «О полиции» включает 6 частей, в которых содержится 7 отсылок (только в одном п. 25 ч. 1 ст. 12—5 отсылок).

Вероятно, такие, в целом благополучные результаты мониторинга правоприменения реформы полиции, отраженные в официальном Докладе, вызваны тем, что при осуществлении мониторинга правоприменения были задействованы не все доступные источники информации и проведен неполный анализ всех поступивших предложений. Так, весной-осенью 2013 г. Департамент государственной службы и кадров МВД России получил более 300 конкретных предложений по

совершенствованию законодательства о полиции от территориальных органов и подразделений МВД России. Понятно, что ряд предложений дублируется, некоторые предложения далеко не бесспорны, а отдельные даже сложно комментировать, однако такой объем получаемой центральным аппаратом МВД России информации о проблемах в правовом регулировании деятельности полиции и путях их нормативного разрешения свидетельствует о необходимости поиска новых форм и методов мониторинга правоприменения реформы полиции.

Особенности организации и методики ведомственного мониторинга правоприменения регламентируются Положением о мониторинге правоприменения в системе МВД России, утвержденным приказом МВД России от 20 октября 2011 г. № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».

Реальные результаты мониторинга правоприменения пока не очевидны, поскольку в Государственной Думе Федерального Собрания РФ в качестве обоснования внесения проектов законов мониторинг правоприменения не называется, даже в послании Президента России Федеральному Собранию РФ в 2012 г.<sup>14</sup> тема мониторинга была поднята только в отношении качества медицины, образования, научных результатов, востребованности учреждений культуры. Однако опыт осуществления мониторинга правоприменения накапливается.

Очевидно, необходимо совершенствовать имеющуюся сложную систему показателей мониторинга правоприменения. Так, наличие «коллизии норм права» не обязательно выступает дефектом права. Или, например, сложно «оценить» терминологию по единым стандартам, но это важно, поскольку от точного и одинакового понимания всеми участниками общественных отношений понятийно-категориального аппарата зависят предсказуемость регулирования общественных отношений и правильность разрешения споров.

Есть трудности с закреплением полномочий субъектов мониторинга правоприменения и координации их деятельности. Основным субъектом осуществления мониторинга правоприменения названы органы исполнительной власти. Роль законодательных органов в Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации отражена факультативно, а институты гражданского общества обозначены только как источник информации для органов власти. Органы местного самоуправления отражены в федеральных Планах мониторинга правоприменения, но ни в одном из них в качестве исполнителей не названы. Вероятно, эти трудности обусловлены сложностью отечественной правовой системы, принципами ее построения.

Отечественного опыта мониторинга правоприменения в прошлом, применимого в настоящее время, не накоплено. Зарубежный опыт потребует существенной адаптации к российским правовым реалиям. Однако зачастую он малоэффективен. Трудно применить аналогию правового регулирования экспертизы проектов нормативных правовых актов, поскольку соответствующий вид деятельности регламентирован недостаточно полно.

Возможно пересмотреть виды и требования к документам, в которых отражаются результаты мониторинга правоприменения. По данным Центра мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания РФ доклады о состоянии законодательства в настоящее время являются основной официально выраженной формой результатов мониторинга. Вместе с тем единых подходов к оформлению результатов мониторинга правоприменения не выработано.

Помимо системы показателей, предусмотренных методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694, в отношении реформы полиции целесообразно расширить круг способов и форм сбора и обобщения информации о совершенствовании правового регулирования реформы полиции.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21, ст. 2930.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35, ст. 5081.

<sup>3</sup> См.: Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. 1999.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4595.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35, ст. 5102.

<sup>7</sup> По материалам официального сайта Президента Российской Федерации URL: <http://www.kremlin.ru/news/17716> (дата обращения: 25.12.2013).

<sup>8</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 44.

<sup>9</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 6, ст. 181.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 168.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 7, ст. 535.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002, № 1, ч. 1, ст. 1.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1334.

<sup>14</sup> См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

**Т.Ю. Кулапова**

## К ВОПРОСУ ОБ АДАПТАЦИИ ИНОСТРАННОГО ПРАВОВОГО ОПЫТА В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Статья посвящена исследованию процесса адаптации международно-правового и зарубежного юридического опыта в национальной правовой системе. В частности, исследуется понятие данного явления, стадии адаптации права, рассматривается адаптация иностранного правового опыта в конституционном праве Российской Федерации.

**Ключевые слова:** адаптация права, правовой опыт, правовая система, практика.

**T.Yu. Kulapova**

## TO THE QUESTION OF ADAPTATION OF FOREIGN LEGAL EXPERIENCE TO THE NATIONAL LEGAL SYSTEM

The article is devoted to the research of the process of adaptation of international and foreign legal experience to the national legal system. In particular, the concept of this phenomenon, as well as the stages of adaptation of law are the subject of the research. Special attention is paid to adaptation of foreign legal experience in the constitutional law of the Russian Federation.

**Keywords:** adaptation of law, legal experience, legal system, practice.

Начало XXI в. характеризуется небывалым подъемом общественной жизни как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Прямым следствием этого процесса является интенсификация жизни правовой, которая все стремительнее приобретает новые черты и заставляет менять многие, казалось бы, устоявшиеся представления о тех или иных элементах правовой системы. В таких условиях повышается объективная степень необходимости проникновения международно-правовых норм, а также правовых конструкций зарубежных государств в национальное право.

© Кулапова Татьяна Юрьевна, 2014

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: kulapova.t.y@gmail.com



В этой связи особую актуальность приобретает вопрос успешной адаптации иностранного правового опыта. Теория права оперирует несколькими категориями, смежными с термином «адаптация права». К ним, в частности, относятся «рецепция права», «имплементация права», «конвергенция правовых систем».

Рецепция права — это «сложное явление, которое включает в себя процессы преемственности и заимствования права, выработанного в другом государстве (правовой системе) в силу исторической преемственности и связи правовой культуры государств, социально-экономические условия которых сходны»<sup>1</sup>.

Имплементация права есть «использование государством международно-правовых норм путем их включения в национальную правовую систему»<sup>2</sup>.

Конвергенция «охватывает сближение источников и форм права, стирание различий между структурой отраслей и институтов права, а также законодательства, методы формирования и формы проявления индивидуального и коллективного правосознания граждан»<sup>3</sup>.

Указанные категории затрагивают лишь проникновение международно-правовых норм в правовую систему государства. Адаптация права, на наш взгляд, этим не ограничивается.

Словарь терминов по международному праву дает следующее определение адаптации: «Это приспособление действующих внутригосударственных правовых норм к новым международным обязательствам государства без внесения каких-либо изменений в его законодательство»<sup>4</sup>. Представляется, что рассматриваемая категория имеет более широкое значение. Она предполагает реализацию заимствованных правовых конструкций в конкретном государстве, готовность правовой системы, правосознания, правовой культуры принимающего общества к нововведениям.

Таким образом, адаптация права — это длительный процесс, в рамках которого следует выделить следующие этапы: осознание необходимости в заимствовании той или иной правовой конструкции; исследование ее роли и функций на теоретическом и нормативном уровнях в рамках других правовых систем; оценка соответствия новой правовой конструкции правовому опыту заимствующего государства, правосознанию и правовой культуре его общества, возможности функционирования в новых экономических, социальных и политических условиях; прогнозирование результатов правового заимствования; эксперимент по введению нового правового института на малых моделях с последующим анализом полученного опыта и выявление в них позитивных и негативных факторов; принятие государством решения о правовой регламентации новой юридической конструкции; исследование заимствованного института на практике, выявление недостатков; корректировка законодательства, регламентирующего новый институт, приведение его в соответствие с потребностями общественного развития страны адаптации.

По нашему мнению, следует особо подчеркнуть значимость изучения практики применения заимствованных норм, в частности международно-правовых, другими государствами.

Не менее важным является исследование правовых, социальных условий государства, заимствующего новые для себя правовые конструкции, правовой опыт, правовые традиции. Это служит необходимым условием исключения ошибок при дальнейшем формировании нового правового поля.

Итак, адаптация права — процесс проникновения международно-правового и зарубежного юридического опыта в национальную правовую систему, сопряженный с подготовкой и приспособлением правовой системы, правовой культуры воспринимающей стороны к нововведениям, изученным на теоретическом, нормативном и практическом уровнях на предмет восприятия их другими правовыми системами, их необходимости и соответствия правовому опыту, правовой культуре воспринимающего государства.

Воспринимаемый юридический опыт нуждается в серьезной оценке на предмет его адаптации в отечественной правовой системе. Степень влияния международно-правовых норм на развитие российской правовой системы зависит от процесса адаптации норм международного права в конкретных отраслях российского права.

Российское государство стало наиболее активно заимствовать зарубежный и международный правовой опыт с начала 90-х гг. XX в., т.е. с того момента, как оно взяло курс на становление демократического правового государства. В этот период первым и важнейшим шагом к восприятию опыта демократических государств, к внедрению в свою правовую систему международно-правовых норм стало принятие Конституции РФ 1993 г. Поэтому считаем логичным рассмотреть процесс адаптации международно-правовых норм в конституционном праве РФ.

Важно отметить, что на сегодняшний день конституционное устройство европейских государств определяется не столько их национальной правовой культурой, сколько той универсальной политико-правовой культурой, которая сформировалась благодаря развитию наднационального регулирования<sup>5</sup>. Российская Федерация в этом отношении не исключение.

Конституция РФ 1993 г. — акт, основанный на общепризнанных принципах и нормах международного права, содержащихся в Уставе ООН, других международно-правовых документах. Она соответствует демократическим началам, закрепленным в Парижской Хартии для новой Европы 1990 г.<sup>6</sup>

Преамбула Конституции РФ гласит: «...Утверждая незыблемость ее демократической основы...»<sup>7</sup>.

Так же, как и основные законы всех демократических государств, Конституция РФ отражает общие идеи свободы, равенства, принцип разделения властей и т.д. (ст. 10, 17–19).

Вторая глава Конституции РФ полностью основана на Международном билле о правах человека, состоящем из Всеобщей декларации прав человека 1948 г.<sup>8</sup>, Международного пакта «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966 г.<sup>9</sup>, Международного пакта «О гражданских и политических правах» 1966 г.<sup>10</sup>

Следует подчеркнуть, что регламентация прав человека именно в гл. 2 закона, для изменения которой предусмотрен особый порядок, свидетельствует о приоритете этой сферы правового регулирования над другими. Кроме того, что в Основном Законе РФ перечисляются основные права и свободы человека, Конституция РФ предоставляет гарантии их защиты, в т.ч. и на международном уровне. В частности, п. 3 ст. 46 Конституции РФ указывает на право каждого на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными договорами в случае, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Помимо заимствования международно-правового опыта, современная Конституция

РФ восприняла и опыт ряда других стран. Так, в ее основу легли Конституции Франции, США, Германии<sup>11</sup>.

Итак, на сегодняшний день Конституция РФ по своему содержанию во многом соответствует современным конституциям демократических правовых государств. Значит ли это, что с принятием Конституции 1993 г. Российская Федерация по своей сути стала страной, где царят демократия, верховенство права, права человека являются наивысшей ценностью? Правильно сказано, что не каждое государство, имеющее конституцию, является конституционным, а каждое конституционное государство имеет конституцию<sup>12</sup>.

На поставленный вопрос можно ответить, изучив последующий опыт нашего государства в построении демократии. Весьма показательным в этом смысле будет, например, анализ замечаний Комитета по правам человека ООН (далее — Комитет) (это орган Организации Объединенных Наций, состоящий из независимых экспертов, которые проводят мониторинг соблюдения Международного пакта «О гражданских и политических правах» 1966 г. государствами-членами ООН)<sup>13</sup>, вынесенных по результатам рассмотрения ежегодных отчетов Российской Федерации в сфере защиты прав человека. В частности, с 1995 г. Комитет в качестве позитивных моментов выделяет прогресс, достигнутый в становлении демократии: принятие ряда законов, гарантирующих соблюдение прав и свобод человека, включая принятие нового Гражданского кодекса, Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса; создание правозащитных органов, в частности института Уполномоченного по правам человека; реформу судебной системы; создание управления Уполномоченного по правам ребенка<sup>14</sup>.

Несмотря на наличие положительных моментов, Комитет подчеркивает, что «перемены в законодательной области зачастую не ведут к подлинной защите прав человека на уровне применения закона»<sup>15</sup>. Так, согласно замечаниям Комитета, институт Уполномоченного по правам человека, как правило, представляет собой фикцию, т.к., например, рекомендации федерального Уполномоченного по правам человека должным образом не исполняются<sup>16</sup>.

По мнению Комитета по правам человека, в связи с принятием Закона «О противодействии терроризму» необоснованно ограничивается широкий круг прав человека<sup>17</sup>.

В качестве серьезной проблемы Комитет выделяет наличие большого числа лиц без гражданства в Российской Федерации, особую часть которых составляют бывшие советские граждане<sup>18</sup>.

В ежегодных замечаниях указывается на значительное число преступлений на почве ненависти и расово-мотивированных<sup>19</sup>. Большое беспокойство у мирового сообщества вызывают сообщения о пытках, жестоком обращении, произвольных арестах, совершаемых сотрудниками государственных служб<sup>20</sup>.

В силу того, что рассмотренная ситуация в сфере защиты прав и свобод человека — это тема отдельного исследования, нами она раскрывается выборочно. Однако на основе вышеизложенного мы приходим к выводу о том, что в данный момент сложно говорить о положительной динамике в реализации прав и свобод. Многие авторы видят причину этой проблемы в том, что будучи погруженной в условия «разбалансированной отечественной правовой системы» и реформ, закрепление в Конституции РФ прав и свобод человека в условиях отказа от социалистической модели не привело к надлежащей конституционализации индивидуального и общественного правосознания<sup>21</sup>.

Соглашаясь с этим тезисом, отметим, что внимательное отношение к правосознанию общества, в правовую систему которого будет заимствован иностранный опыт, является важным этапом адаптации этого опыта. Право имеет социальное наполнение, оно создается для общества, поэтому для успешной адаптации новых правовых конструкций необходимо исследовать правосознание конкретного социума, предпринять действия по его подготовке. «Правосознание — один из регуляторов общественных отношений»<sup>22</sup>. Именно через правосознание можно воздействовать на поведение людей в обществе.

Итак, принятие в Российской Федерации Конституции 1993 г. на основе международных принципов и норм, а также положительного опыта зарубежных стран стало одной из ступеней адаптации международного права прав человека, демократических начал в правовой системе РФ.

В посланиях Федеральному Собранию РФ Президент России призвал найти собственные пути к строительству демократического, свободного и справедливого общества и государства<sup>23</sup>. Положительное развитие международно-правовых заимствований в указанной сфере зависит от работы над практикой его применения, а также от того, насколько будут учитываться особенности правового опыта, правовой культуры нашего государства

<sup>1</sup> Курьшиев Е.Ю. Рецепция в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 12.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Глобализация: взаимодействие внутреннего и международного права // Журнал российского права. 2002. № 11. С.10.

<sup>3</sup> Поленина С.В. Глобализация и гендерные проблемы конвергенции правовых систем современности // Евразийский юридический журнал. 2010. № 3. С. 39–41.

<sup>4</sup> Краткий словарь терминов по международному праву. Орел, 2005. С. 178.

<sup>5</sup> См.: Арнольд Р. Европейское конституционное право: некоторые размышления о концепции, возникшей во второй половине двадцатого века // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 4 (37). С. 107–114.

<sup>6</sup> См.: Официальный веб-сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: [www.osce.org/ru/mc/39520](http://www.osce.org/ru/mc/39520) (дата обращения: 05.08.2013).

<sup>7</sup> См.: Российская газета. 2009. 21 янв.

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>9</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>10</sup> См.: Там же.

<sup>11</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М., 2011. С. 12–14.

<sup>12</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 71.

<sup>13</sup> См.: Официальный веб-сайт Комиссии по правам человека. URL: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx) (дата обращения: 12.08.2013).

<sup>14</sup> См.: Заключительные Замечания Комитета по правам человека на доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьей 40 Международного пакта «О гражданских и политических правах» от 1995, 2003, 2009 годов // Официальный веб-сайт Комиссии по правам человека. URL: [www://tb.ohchr.org/default.aspx](http://www.tb.ohchr.org/default.aspx) (дата обращения: 05.08.2013).

<sup>15</sup> Пункт 13 указанных замечаний от 1995 г.

<sup>16</sup> См. п. 6 указанных замечаний от 2009 г.

<sup>17</sup> См. п. 7 указанных замечаний от 2009 г.

<sup>18</sup> См. п. 9 указанных замечаний от 2009 г.

<sup>19</sup> См. п. 11 указанных замечаний от 2009 г.

<sup>20</sup> См. п. 14 указанных замечаний от 2009 г.

<sup>21</sup> См.: Шугуров М.В. Российская правовая политика в области прав человека: доктринальная модель в контексте зарубежного опыта // Возможности адаптации зарубежного опыта: сборник научных статей. Серия: Право России: новые подходы. Вып. 1. Саратов, 2005. С. 65.

<sup>22</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 218.

<sup>23</sup> См.: Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года // Российская газета. 2006. 11 мая.

**Е.Т. Барбакадзе**

## ПРОТОКОЛ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ – ОДНА ИЗ ВАЖНЫХ ГАРАНТИЙ ОБЪЕКТИВНОСТИ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА

Статья посвящена исследованию одного из важнейших свидетельств объективности судебного процесса — протокола судебного заседания, который отражает весь ход судебного разбирательства, а также содержит в себе предоставленные сторонами доказательства, непредвзятость и беспристрастность судьи в совершаемых им процессуальных действиях.

**Ключевые слова:** протокол судебного заседания, гарантия, объективность.

**E.T. Barbakadze**

## MINUTES OF A JUDGMENT – ONE OF THE IMPORTANT GUARANTEES OF COURT PROCEEDINGS IMPARTIALITY

The importance of the minutes of a judgment in the first instance is observed in the fact, that it reflects the course of the trial, all of what happens in court. All court' and other members of the court proceedings actions of establishing the facts of the case are filed with the minutes. In fact, the minutes of a judgment are evidence of the court proceedings impartiality. Evidentiary material is enshrined in the minutes of a judgment, which in turn contributes to the rendering of just and grounded judgment.

**Keywords:** minutes of a judgment, guarantee, impartiality.

Осуществление правосудия в определенной установленной законом процессуальной форме служит гарантией беспристрастности и объективности. Согласно ГПК РФ рассмотрение и разрешение гражданского дела происходит в судебном заседании, в ходе которого ведется протокол. Протокол составляется и при совершении процессуальных действий вне судебного заседания (ст. 228 ГПК РФ).

«Зеркалом судебного заседания» называют протокол судебного заседания М.А. Вихут, И.М. Зайцев, А. Наниев и др.<sup>1</sup>

Важность протокола судебного заседания просматривается в первую очередь в том, что он отражает весь ход судебного разбирательства – то, что происходит в судебном заседании. В протокол заносятся все действия суда и других участников судопроизводства по установлению фактических обстоятельств дела. По сути протокол судебного заседания является свидетельством объективности суда в судебном разбирательстве. В нем закрепляется доказательственный материал, что в свою очередь способствует постановлению законного, обоснованного судебного решения.

Согласно действующему гражданскому процессуальному законодательству (ст. 230 ГПК РФ) протокол судебного заседания служит новым видом доказательства. Для вышестоящих инстанций с помощью протокола судебного заседания

---

© Барбакадзе Екатерина Тамазиевна, 2014  
Преподаватель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: barbikatya@mail.ru

в суде первой инстанции делается заключение о соблюдении норм процессуального права при рассмотрении и разрешении дела по существу. Не вызывает сомнений тот факт, что вывод о законности и обоснованности постановленного судом решения вышестоящая судебная инстанция делает именно на основании протокола судебного заседания.

Содержание протокола судебного заседания отражает объективность поведения судьи, под которой понимается непредвзятость и беспристрастность при совершении процессуальных действий.

С целью обеспечения полноты составления протокола судебного заседания суд может использовать различные средства: стенографирование, аудиозапись и иные технические средства (п. 1 ст. 230 ГПК РФ). Обязанность составления протокола судебного заседания возложена на секретаря судебного заседания, который должен успеть правильно, быстро, полно и точно зафиксировать весь ход процесса. Рукописное изготовление протокола судебного заседания нередко ведет к затруднениям при ознакомлении с ним лицами, участвующими в деле, и (или) их представителями, например, из-за неразборчивого почерка секретаря судебного заседания, что может найти свое отражение в замечаниях на протокол.

Совершенно очевидно, протокол судебного заседания, составленный неразборчивым почерком секретаря, может послужить для лиц, участвующих в деле, причиной усомниться в объективности суда. Необходимо отметить случаи, когда замечания на протокол подаются одной из сторон или заявителем, где оспаривается правильность высказываний данных лиц, отраженных в протоколе самими лицами. Поэтому предпочтение для фиксации всего того, что происходит в судебном заседании, следует отдавать техническим средствам: аудио- и видеозаписи. Тем не менее, представляется, что протокол судебного заседания следует изготавливать в печатном виде, а аудио- или видеозапись прикладывать как неотъемлемую его часть, что позволит обеспечить полную объективность. Применение технических средств при составлении протокола судебного заседания позволит максимально достоверно отразить в нем весь ход судебного заседания, избежать проявления субъективизма со стороны секретаря судебного заседания. Например, для секретаря сложно воспринимать и достоверно фиксировать быструю устную речь, поэтому могут быть оставлены незафиксированными существенные моменты речи. Факт использования технических средств необходимо отражать в протоколе судебного заседания. В Верховном Суде РФ применяется автоматизированная система протоколирования судебных заседаний<sup>2</sup>. Подобная практика нуждается в распространении, что явно будет способствовать повышению точности фиксации судебного заседания, а в конечном итоге – объективности судебного разбирательства.

О. Афанасьев считает, что звукозапись является самым объективным свидетельством различных процессуальных нарушений, служит бесспорным отражением настоящей или ложной беспристрастности председательствующего и показанием того, на чьей стороне были его симпатии<sup>3</sup>. Действительно, судья, зная, что все его действия, речи будут обязательно зафиксированы, станет контролировать себя и проявлять беспристрастность в процессе. Факт технической фиксации хода судебного заседания можно рассматривать как позитивный психологический аспект, нацеливающий всех участников гражданского судопроизводства соблюдать гражданскую процессуальную форму и законность. Секретарь судебного заседания должен указать в протоколе на использование им

технических средств для фиксации хода судебного заседания, а в соответствии с абз. 2 ч. 1 ст. 230 ГПК РФ материальный носитель информации (аудиозаписи) приобщается к протоколу судебного заседания. Полагаем, что и другие материальные носители, в т.ч. и видеозаписи, могут быть использованы при фиксации хода судебного заседания и также приобщаться к протоколу судебного заседания в качестве неотъемлемой его части. Однако нельзя забывать и то обстоятельство, что ч. 1 ст. 230 ГПК РФ обязывает вести протокол в письменной форме, в связи с чем недопустимо подменять письменный протокол аудиозаписью или видеозаписью, что особенно важно для объективной фиксации хода судебного заседания.

В соответствии с ч. 1 ст. 230 ГПК РФ протокол составляется секретарем судебного заседания, к которому так же, как и к судье, предъявляется требование объективности. По этому поводу И.М. Зайцев справедливо отмечал, что протокол может составляться только беспристрастными судебными работниками<sup>4</sup>. На уровне закона закреплена гарантия объективности секретаря судебного заседания – возможность его отвода при наличии обстоятельств, вызывающих сомнение в его объективности (ст. 16, 18 ГПК РФ). Обязанность секретаря судебного заседания все происходящее в судебном заседании отражать в протоколе точно, полно, объективно, и беспристрастно. Поскольку протокол судебного заседания подписывается не только судьей, но и секретарем, последний в равной мере ответствен за правильность его ведения и содержания. Тем не менее, К.И. Комиссаров считает, что личную ответственность за полноту и объективное содержание в протоколе заседания всего хода разбирательства дела закон возлагает на председательствующего в судебном заседании<sup>5</sup>.

По ГПК РСФСР протокол судебного заседания должен был быть изготовлен и подписан председательствующим и секретарем не позднее следующего дня после окончания судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия (ч. 3 ст. 228). Действующий ГПК РФ закрепил правило, согласно которому протокол судебного заседания должен быть составлен и подписан не позднее чем через три дня после окончания судебного заседания, протокол отдельного процессуального действия – не позднее чем на следующий день после его совершения (ч. 3 ст. 230). Понятно, что изменение сроков изготовления в окончательном виде протокола судебного заседания связано с тем, что одного дня после окончания судебного заседания для качественного составления протокола недостаточно. Поэтому и нарушались сроки, установленные для этого ГПК РСФСР.

По сути судья, удаляясь в совещательную комнату для постановления судебного решения по делу, должен иметь под рукой готовый подписанный им и секретарем протокол судебного заседания. Судебное решение должно постановляться судьей и основываться на фактических обстоятельствах, установленных в ходе судебного заседания и отраженных в протоколе судебного заседания. На практике же дело обстоит совсем иначе: судебное решение постановляется судьей на основании личных записей, пометок, собственных убеждений. Следует подчеркнуть, что, с одной стороны, ГПК РФ обязывает суд в соответствии с принципом непрерывности в установленный законом срок рассмотреть и разрешить дело по существу в одном заседании и вынести законное и обоснованное решение, а с другой — позволяет изготовить протокол судебного заседания в окончательном виде не позднее чем через три дня. Подобная ситуация создает почву для сомнений в объективности суда.

Использование технических средств фиксации хода судебного заседания предоставляет суду возможность в совещательной комнате при постановлении

судебного решения прослушать запись, уточнить и воспроизвести в памяти важные обстоятельства по делу и тем самым избежать возможных ошибок.

Председательствующий несет ответственность за полное и объективное отражение в протоколе всего хода судебного разбирательства, поэтому в целях обеспечения требуемой доброкачественности протокола он должен следить за тем, чтобы к его ведению допускались лица, подготовленные к выполнению обязанностей секретаря судебного заседания; во время судебного разбирательства наблюдать за полнотой и точностью отражения процессуальных действий и результатов исследования доказательств; в установленные законом сроки проверять и корректировать произведенные в протоколе записи; не допускать составления небрежного, неграмотного, технически некачественного процессуального документа.

Протокол судебного заседания, будучи письменным процессуальным документом, является одной из важных гарантий объективности судебного разбирательства. Значение протокола для объективности судебного разбирательства усматривается в следующем:

1) представляет собой средство фиксации хода судебного заседания, а именно объективное средство фиксации судебного заседания. Нарушение полноты, объективности фиксации всех процессуальных действий заставляют усомниться в объективности судебного разбирательства, в объективности судьи;

2) составление протокола судебного заседания с использованием технических средств (аудио-, видеозаписи) оказывает положительное воздействие на участников судопроизводства, дисциплинирует их, нацеливает на соблюдение законности. Будучи убежденными в том, что все процессуальные действия полно, достоверно зафиксированы и отражены в протоколе судебного заседания, суд (в первую очередь) и другие участники судопроизводства стремятся к полной объективности.

ГПК РФ, закрепив в ст. 230 правило, согласно которому суду предоставляется возможность использовать для полноты составления протокола средства аудиозаписи и иные технические средства, а также стенографирование, создал определенные условия, способствующие объективности судебного разбирательства, объективности, непредвзятости и справедливости суда и, как следствие, объективности в документальном отражении судебного разбирательства. Однако обратим внимание на то, что к моменту удаления суда в совещательную комнату для принятия решения протокол судебного заседания как таковой в окончательном виде не готов, хотя это и не противоречит ч. 3 ст. 230 ГПК РФ. Возникает вопрос, каким образом суд восстанавливает то, что происходило в судебном заседании, с целью полной, всесторонней оценки процесса по конкретному делу и вынесения справедливого и объективного решения.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным внести изменения в ч. 1 ст. 230 ГПК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Протокол составляется в судебном заседании или при совершении отдельного процессуального действия вне заседания секретарем судебного заседания. Протокол составляется в печатной форме. Для обеспечения полноты и объективности протокола обязательно использование технических средств: аудио- и видеозаписи, которые являются неотъемлемой частью протокола».

Внесение изменений в норму ГПК РФ должны послужить повышению уровня объективности суда при принятии решения по гражданскому делу.

<sup>1</sup> См.: *Викун М.А., Зайцев И.М.* Гражданский процесс России. М., 1999. С. 244; *Наниев А.* Точный протокол укрепит доверие к суду // *Российская юстиция.* 2002. № 6. С. 58.



<sup>2</sup> URL: <http://www.Suprcourt.Ru/index.php?Key1=Информационные технологии&Key2=Информационные технологии&Value2=it/index.htm> (дата обращения: 14.12.2013).

<sup>3</sup> См.: Афанасьев О. Звукозапись в ходе судебного заседания – средство защиты процессуальных прав // Российская юстиция. 1998. № 12. С. 47.

<sup>4</sup> См.: Викут М.А., Зайцев И.М. Указ. соч. С. 179 (автор главы – И.М. Зайцев).

<sup>5</sup> См.: Гражданский процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков. М., 2004. С. 359 (автор главы – К.И. Комиссаров).

**Л.В. Пашацкая**

## ОТРАЖЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА В ДОГОВОРЕ РОЗНИЧНОЙ КУПЛИ-ПРОДАЖИ

В статье раскрываются понятия «принципы права» и «принципы гражданского права». Дается классификация принципов, раскрываются их общие черты.

**Ключевые слова:** принципы права, принципы гражданского права, принцип добросовестности, равенство участников гражданских правоотношений, свобода договора, принцип стабильности обязательств, принцип полного возмещения убытков, принципы исполнения обязательств, договор розничной купли-продажи.

**L.V. Pashatskaya**

## REFLECTION OF THE SEPARATE PRINCIPLES OF CIVIL LAW IN THE RETAIL SALES AGREEMENT

The concept of the principles of law and the principles of civil law is articulated in the article. Classification of the principles is given, their common features are articulated.

**Keywords:** law principles, principles of civil law, principle of good faith, equality of participants of civil-law relations, freedom of contracts, principle of obligations stability, principle of full recovery of losses, principles of enforcing obligations, retail sales agreement.

В философской литературе принцип определяется как непосредственное обобщение опыта и фактов, результатом которого является основная мысль, идея, служащая для построения теории, и как закон науки, выражающий существенные и необходимые отношения действительности<sup>1</sup>. Также принцип рассматривается в качестве основного начала, на котором построена научная теория как определенная методологическая или нормативная установка, правило и постулат<sup>2</sup>. В логическом смысле принцип представляет собой центральное понятие как основание системы, служащее обобщением и распространением какого-либо положения на все явления этой области, из которой данный принцип абстрагирован<sup>3</sup>.

Принципы носят объективный характер, они обусловлены природой и обществом и верны лишь постольку, поскольку соответствуют природе и человеческой истории.

Принципы как идеологическая категория складываются в общественном сознании людей под воздействием всей совокупности общественных отношений, свойственных определенной ступени исторического развития, и воплощаются в сознательной, волевой и целенаправленной деятельности

© Пашацкая Лариса Владимировна, 2014

Аспирант кафедры гражданского права и семейного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: var64@list.ru

человека. Объективно существующие отношения детерминируют реальное содержание принципов<sup>4</sup>.

Сформулированные наукой в той или иной области человеческой деятельности основополагающие идеи выступают как результат активного, творческого отношения человека к окружающей действительности. Однако научными принципами являются не всякие руководящие идеи, хотя бы и признаваемые людьми в данном качестве, а лишь те из них, которые адекватно отражают объективные закономерности, тенденции исторического развития<sup>5</sup>.

В отраслевых науках широкое распространение получила точка зрения, согласно которой принципы права рассматриваются как руководящие идеи, выраженные в законах, отражающие основные особенности отрасли права. Принципы трактуются как категория, отражающая сущность и значение важнейших институтов<sup>6</sup>.

Правовые принципы можно разделить на принципы права в целом, принципы отдельных отраслей, подотраслей и институтов. Такое разграничение позволяет, с одной стороны, избежать дублирования, поскольку общие принципы носят общеобязательный характер, с другой стороны, отраслевые принципы и принципы отдельных институтов подчеркивают своеобразие соответствующей отрасли или института и их отличие от других.

К наиболее значимым общеправовым принципам, играющим важную роль в формировании отраслевых принципов гражданского права, можно отнести следующие принципы: справедливости, социального равенства и равноправия, верховенства закона и законности, свободы воли, единства прав и обязанностей, ответственности, защиты прав и свобод, запрета злоупотребления правом<sup>7</sup>.

Общими признаками правовых принципов являются: 1) их социальная детерминированность; 2) обобщающий характер содержания; 3) выражение и возможное закрепление в нормах закона (позитивном праве); 4) определяющее влияние на развитие явлений и процессов правовой действительности; 5) обязательное соблюдение всеми субъектами права<sup>8</sup>. Практически каждый из общеправовых принципов лежит в основе отраслевых принципов права, отражаясь в них с учетом особенностей метода правового регулирования, используемого каждой конкретной отраслью права.

Применительно к гражданскому праву принцип социальной справедливости воплощается в принципе добросовестности и разумности<sup>9</sup>; принципы равноправия и социального равенства — в принципе юридического равенства участников гражданского оборота, принципе недопустимости произвольного вмешательства в частные дела и принципе беспрепятственного (свободного) осуществления гражданских прав; принцип ответственности — в принципе полного возмещения убытков и принципе обеспечения восстановления нарушенных прав; принцип свободы воли — в принципах автономии воли, свободы договора, приобретения и осуществления прав в своем интересе и т.д.<sup>10</sup>

На фундаментальный характер основных принципов права и их влияние на формирование отраслевых принципов, а также на большую научно-практическую значимость исследований этих процессов обращал внимание С.Н. Братусь, указывая, что основные принципы права преломляются в специфике регулируемых отраслью права общественных отношений, в обнаружении коих имеют значение логико-формальный анализ текстов законов, судебная практика и глубокий научный поиск. Установление или выведение принципов отрасли права помогает

правильнее применять нормы данной отрасли, лучше понимать ее сущность и социальное назначение<sup>11</sup>. Поэтому гражданскому праву как отрасли присущи свои собственные принципы правового регулирования.

Под принципами гражданского права понимают основные начала гражданско-правового регулирования общественных отношений<sup>12</sup> или закрепленные или отраженные в преамбулах основополагающих нормативных актов, а также в гражданско-правовых нормах и выражающие объективные закономерности развития имущественных, связанных и не связанных с ними личных неимущественных отношений стабильные нормативно-руководящие положения, в соответствии с которыми строится нормативно-правовая база гражданско-правового регулирования, регламентация поведения субъектов гражданского права и правоприменение<sup>13</sup>. Также в литературе верно указывается на природу гражданско-правовых принципов. Так, А.Н. Климова определяет принципы гражданского права как точно (в отдельной норме) или системно (в ряде правовых норм) закрепленные в законодательстве руководящие положения, имеющие абсолютную природу, обязательные для всех субъектов гражданского права, в соответствии с которыми осуществляется гражданско-правовое регулирование имущественных и личных неимущественных отношений<sup>14</sup>.

Принципы выражают сущностные и ценностные особенности гражданского права, его содержание, характеризуют особенности гражданского права в плане основы, определенной конструкции, на которой построено гражданское право как таковое, отвечают на вопрос, на каких общечеловеческих ценностях должны базироваться приемы воздействия права на общественные отношения. Без этого гражданское право как отрасль не сможет нормально функционировать. На принципах основывается метод правового регулирования, обеспечивая их техническими средствами<sup>15</sup>. При отсутствии норм прямого действия или хотя бы сходных норм, которые могли бы использоваться по аналогии закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ), принципы помогают определить права и обязанности сторон (т.н. аналогия права — п. 2 ст. 6 ГК РФ).

Суммируя различные подходы к пониманию роли принципов в правовом регулировании, можно сформулировать несколько функций, ими выполняемых:

1) принцип гражданского права, служащий отправной точкой для создания стройной, единонаправленной системы норм отрасли или института, олицетворяющий в самом общем виде представление общества о том, как следует регулировать частные отношения. Правовой принцип отражает общественные настроения через призму социально-экономических интересов и служит вектором нормотворческого процесса;

2) посредством правовых принципов осуществляется системное толкование норм, без которого невозможно понять смысл каждого правила в отдельности. В сложном процессе юридической квалификации необходимо, чтобы частный случай был соотнесен с целым рядом норм, логическую совокупность которых позволяет определить знание основных начал отрасли;

3) правовые принципы, как правило, закрепляются в отдельных нормах для придания им общеобязательности. Таким образом, они могут применяться на практике в качестве обычного средства регулирования общественных отношений. Однако подобное их использование малоэффективно и затруднительно, поскольку нормы-принципы неконкретны, декларативны<sup>16</sup>.

Принципы гражданского права изложены в ст. 1 ГК РФ и отражают в себе конституционные нормы, наиболее близкие современному гражданскому праву (ст. 8, 17, 19, 23–25, п. 5 ст. 32–35, 45–47, 55, 56, 60, 74, 118 Конституции РФ).

Принципы проявляются по-разному. Во-первых, они могут напрямую обозначаться законодателем в качестве общих начал в Конституции, основных кодифицированных актах отраслей права и т.д.; во-вторых, могут вытекать из содержания совокупности правовых норм; в-третьих, могут существовать в форме обычая.

Помимо различного проявления, принципы гражданского права по-разному отражаются в тех или иных институтах. Так, принцип неприкосновенности собственности характерен для вещного права, а, например, свобода договора – для обязательственного права. Поскольку договор розничной купли-продажи является одним из видов обязательств в нем, прежде всего, отражаются те принципы гражданского права, которые характеризуют особенности обязательственного права. Это равенство участников гражданских правоотношений, принцип добросовестности, свобода договора, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (п. 1 ст. 1); приобретение и осуществление гражданских прав участниками гражданских правоотношений своей волей и в своем интересе (абз. 1 п. 2 ст. 1); свободное перемещение на всей территории Российской Федерации товаров, работ и услуг (единство экономического пространства Российской Федерации — абз. 1 п. 3 ст. 1); принцип недопустимости злоупотребления правом; принцип стабильности обязательств; принцип полного возмещения убытков; принципы исполнения обязательств.

В условиях свободы субъектов экономических отношений, в т.ч. свободы продавца и потребителя в розничной купле-продаже, необходимо отвечающее последним тенденциям правовое регулирование их поведения. Решение этой задачи зависит в т.ч. и от адекватного закрепления в нормах гражданского права принципов правового регулирования рыночной экономики. Рыночные отношения требуют новой оценки исходных начал правового регулирования имущественных отношений. Раскрытие содержания принципов гражданского права применительно к договору купли-продажи способствует дальнейшему развитию и совершенствованию данного института.

<sup>1</sup> См.: *Сичивица О.М.* Методы и формы научного познания. М., 1972. С. 77.

<sup>2</sup> См.: *Голованов В.Н.* Законы в системе научного познания. М., 1970. С. 81–82.

<sup>3</sup> См.: *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. М., 1980. С. 294.

<sup>4</sup> См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 37.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 39.

<sup>6</sup> См.: *Егорова М.А.* Односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора. М., 2010. С. 27.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 28.

<sup>8</sup> См.: *Витрук Н.В.* Указ. соч. С. 46.

<sup>9</sup> См.: *Иванова С.А.* Значение социальной справедливости для гражданского права как отрасли частного права // Современное право. 2005. № 5. С. 47.

<sup>10</sup> См.: *Егорова М.А.* Указ. соч. С. 32.

<sup>11</sup> См.: *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 13.

<sup>12</sup> См.: *Гражданское право: учебник* / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. М., 1997. С. 15.

<sup>13</sup> См.: *Свердлов Г.А.* Принципы советского гражданского права. Красноярск, 1985. С. 17.

<sup>14</sup> См.: *Климова А.Н.* Принципы гражданского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>15</sup> См.: *Потапова О.А.* Принципы гражданского права: дис.... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2002. С. 28–29.

<sup>16</sup> См.: *Поротикова О.А.* Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М., 2007. С. 14.

**Н.И. Макаров**

## К ВОПРОСУ УСТАНОВЛЕНИЯ ПОЖИЗНЕННОГО ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ БЕЗ ПРАВА НА УСЛОВНО-ДОСРОЧНОЕ ОСВОБОЖДЕНИЕ

В статье рассматриваются актуальные проблемы назначения наказания в виде пожизненного лишения свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, а также применения к лицам их совершившим условно-досрочного освобождения.

**Ключевые слова:** уголовный закон, пожизненное лишение свободы, условно-досрочное освобождение.

**N.I. Makarov**

## ON THE QUESTION OF THE ESTABLISHMENT OF LIFE IMPRISONMENT WITHOUT THE RIGHT TO PAROLE

The article discusses the current problems in the sentencing of life imprisonment for committing grave and especially grave crimes, as well as their application to the individuals committed parole.

**Keywords:** criminal law, life imprisonment, parole.

Проблема неприменения судами России смертной казни и назначения в качестве её альтернативы пожизненного лишения свободы продолжает будоражить общественное мнение. В этой полемике сталкиваются прямо противоположные представления о правах человека, гуманизме и справедливости. Одни из них можно рассматривать как проявление гуманизма к осуждаемым, а другие – как справедливое отношение к пострадавшим в широком понимании этого слова – ко всем членам общества, испытывающим шок от тяжчайших преступлений.

На наш взгляд, не следует расценивать первую точку зрения как единственно верную, современную, а вторую как архаичное примитивное представление о мести преступнику по принципу «око за око», «зуб за зуб».

Хотелось бы обратить внимание на два отнюдь не этических, а рационалистических обстоятельства вызревания идеи отмены смертной казни. Первое из них отражает желание в принципе лишить власть возможности использовать убийство по закону в целях решения своих социально-политических проблем. Второе порождено сокращением количества резонансных убийств в западно-европейском обществе до уровня эксцессов. Только при этом условии идея гуманного отношения к убийцам может проникнуть в массовое сознание. Как только резонансные убийства, например, гибель десятков и сотен людей, становится, можно сказать, повседневным явлением, идеи восстановления смертной казни начинают возрождаться.

© Макаров Николай Иванович, 2014  
Кандидат юридических наук, доцент, Депутат Государственной Думы VI созыва, Член Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, заслуженный юрист России

Следует обратить внимание на то, что наиболее прочно идея запрета на использование смертной казни в качестве уголовного наказания укрепились в сознании граждан тех штатов Америки, в которых наблюдается низкий уровень убийств. Только в 16 из 50 штатов не применяется смертная казнь, а в остальных 34 штатах (68%) она не отменена.

В нашей стране нет реальной почвы для овладения идеей отмены смертной казни массовым сознанием. Отмена смертной казни по отношению к убийцам все еще воспринимается большей частью населения как несправедливое отношение к простым гражданам, не защищенным от угрозы быть убитым полицией, охранными структурами и дорогостоящими техническими устройствами. В то же время говорить о возобновлении применения смертной казни бессмысленно. Пока Европа в лице своего Совета (Европы) придерживается стандарта на запрет смертной казни добиваться для России какого-то исключения из этого правила – наносить себе репутационный ущерб, за которым может последовать политический и экономический ущерб.

К проблеме социально-обоснованного, а с этим и справедливого решения уголовного наказания лиц, совершивших посягательство на жизнь, следует подойти с другой стороны. Необходимо обратить внимание на правовую проблему, порожденную отменой смертной казни и введением в систему уголовных наказаний пожизненного лишения свободы.

Неожиданно в уголовно-правовом отношении оказались уравненными по оценке тяжести содеянного особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь, и другие особо тяжкие преступления, но не посягающие на жизнь, а совершаемые против здоровья населения и общественной нравственности, общественной безопасности и половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста. За первые в соответствии с неприменяемой в настоящее время ст. 59 УК РФ формально может быть назначена исключительная мера наказания в виде смертной казни. В настоящее время эта исключительная мера наказания не назначается. Альтернативу ей составляет пожизненное лишение свободы.

В то же время в соответствии со ст. 57 УК РФ пожизненное лишение свободы теперь может быть также назначено за совершение достаточно широкого круга особо тяжких преступлений, о чем уже шла речь.

Считаем целесообразным поставить на обсуждение вопрос о введении в общую часть УК РФ правовой нормы, устанавливающей новый вид исключительной меры уголовного наказания в виде пожизненного лишения свободы без права на условно-досрочное освобождение за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь двух или более лиц, или за посягательство на жизнь, совершенное лицом, имеющим судимость за посягательство на жизнь. Перед законодателем вопрос о градации пожизненного лишения свободы на два подвиды – с правом на условно-досрочное освобождение, которое предусмотрено ч. 5 ст. 79 УК РФ, и без такого права – не ставился.

Исключительность как видов уголовного наказания смертной казни и пожизненного лишения свободы без права на условно-досрочное освобождение состоит в том, что наказуемое лицо навсегда устраняется из жизни общества. В этом состоит принципиальное отличие пожизненного лишения свободы без права на условно-досрочное освобождение от пожизненного лишения свободы с предоставлением такого права.

В мире расширяется применение пожизненного лишения свободы без права на условно-досрочное освобождение. Такая мера уголовного наказания распространена, например, в США, Болгарии, Великобритании, Вьетнаме, Нидерландах, Турции, Украине, Швеции, Эстонии.

Этот вопрос в момент принятия нового УК РФ в 1996 г. казался неактуальным. Когда еще подойдет срок, позволяющий пожизненным заключенным подавать прошение об условно-досрочном освобождении. Но этот срок подошел. До 2013 г., как это следует из справки ФСИН России, лица, осужденные к пожизненному лишению свободы, условно-досрочно еще не освобождались.

Сейчас пожизненное лишение свободы отбывает около 2000 лиц и их число ежегодно возрастает. Но в той же справке указано, что с 2014 г. по 2028 г. право на условно-досрочное освобождение наступит у 1298 осужденных к пожизненному лишению свободы, а также лиц, которым смертельная казнь в порядке помилования заменена на пожизненное лишение свободы. Если в 2014 г. такое право наступит у 49 чел., то в 2028 г. – у 102 чел. И в дальнейшем количество пожизненных заключенных, получающих такое право, будет возрастать. Следует учесть, что у лиц, которым отказано в условно-досрочном освобождении, через 3 года вновь будет появляться такое право<sup>1</sup>.

Нормы УК РФ, устанавливающие наказание в виде пожизненного лишения свободы без права на условно-досрочное освобождение, с одной стороны, позволят в рамках наших обязательств перед Советом Европы решить вопрос справедливости уголовного закона – разграничивающего по общественной опасности особо тяжкие преступления, выражающиеся в посягательстве на жизнь двух и более лиц, от других особо тяжких преступлений, но не посягавших на жизнь, за которые также может быть назначено пожизненное лишение свободы.

Такое разграничение можно сделать путем дополнения текста ч. 1 ст. 57 УК РФ следующей формулировкой: «За совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь двух или более лиц, или за посягательство на жизнь, совершенное лицом, имеющим судимость за посягательство на жизнь, устанавливается в качестве исключительной меры наказания пожизненное лишение свободы без права на условно-досрочное освобождение». Соответствующие изменения необходимо будет внести в диспозиции и санкции статьей УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за посягательство на жизнь.

При положительном решении вопроса о внесении изменений и дополнений в уголовно-правовые нормы, регулирующие отбытие наказания в виде пожизненного лишения свободы, следует позаботиться о конкретизации понятия «не нуждается в дальнейшем отбытии этого наказания», используемого в ч. 5 ст. 79 УК РФ как основания освобождения условно-досрочно лица, отбывающего пожизненное лишение свободы. Сейчас невозможно предложить набор четких критериев, которыми следует руководствоваться суду при решении вопроса о том, нуждается или не нуждается пожизненный заключенный в условно-досрочном освобождении. Достаточно ясно, что решение такого жизненно важного вопроса не только для осужденных, но и для всех граждан России, среди которых эти лица будут жить после условно-досрочного освобождения, нельзя руководствоваться столь расплывчатым понятием как «нуждается-не нуждается».

Необходим заказ от законодателя юридическим научным учреждениям и в целом уголовно-правовой науке на разработку четких критериев того, что следует понимать под формулировкой «нуждающиеся в условно-досрочном освобождении

лица, отбывающие пожизненное лишение свободы», и кто в этом нуждается – сами они, администрация исправительной колонии, суд или общество?

Например, в ч. 4.1. той же статьи 79 УК РФ дается один четкий критерий решения вопроса об условно-досрочном освобождении осужденных за преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, в т.ч. отбывающих пожизненное лишение свободы. Суд должен учесть результаты судебно-психиатрической экспертизы в отношении такого осужденного. В отношении других категорий пожизненников также необходимо дать более четкие критерии права на условно-досрочное освобождение.

Следует решить еще одну ускользнувшую от внимания законодателя уголовно-правовую проблему, связанную с условно-досрочным освобождением лиц, отбывавших пожизненное лишение свободы.

В Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>2</sup> обойден вопрос об административно-правовой регламентации надзора за условно-досрочно освобожденными лицами, отбывавшими пожизненное лишение свободы.

Представляется, что за этой категорией условно-досрочно освобожденных от отбытия наказания должен быть установлен административный надзор сразу, вне зависимости от наличия или отсутствия оснований его установления, предусмотренных ч. 3 ст. 3 указанного Закона. Ждать, пока такое условно-досрочно освобожденное лицо совершит в течение года два или более административных правонарушения против порядка управления и (или) посягающих на общественный порядок и общественную нравственность, значит подвергать опасности жизнь, здоровье и имущественное благополучие граждан.

Одновременно следует решить вопросы, связанные с установлением срока административного надзора за этой категорией условно-досрочно освобожденных от уголовного наказания. Необходимо учесть, что сложилась мировая практика установления контроля за образом жизни лиц, условно-досрочно освобожденных от отбытия пожизненного лишения свободы, на всю оставшуюся жизнь вне зависимости от того, как они себя ведут, пусть даже примерно.

<sup>1</sup> См.: Парламентская газета. 2014. 24–30 янв.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2037; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6997.

**А.В. Яшин**

## **ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

В статье рассматриваются теоретические основы противодействия преступлениям против участников уголовного судопроизводства. На базе предложенной автором типологии жертв сформулирована теоретическая модель предупреждения рассматриваемой группы преступлений.

**Ключевые слова:** теоретическая модель, предупреждение преступлений, участники уголовного судопроизводства, жертва преступления, объекты и субъекты предупредительной деятельности.

© Яшин Андрей Владимирович, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин (Пензенский филиал НОУ ВПО «Академия МНЭПУ»); e-mail: andrej@yandex.ru



A.V. Yashin

## THEORETICAL MODEL OF THE CRIME PREVENTION SYSTEM AGAINST OF CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS PARTICIPANTS

In the article theoretical basics of counteraction to crimes against of the criminal legal proceeding participants are considered. On the basis of the victim typology offered by the author, the theoretical model of the crime prevention of considered group is formulated.

**Keywords:** theoretical model, crime prevention, criminal legal proceedings participants, crime victim, objects and subjects of precautionary activity.

Теоретическое моделирование в криминологии является одним из распространенных методов познания. «Суть его заключается в том, что характеристики познаваемого объекта воспроизводятся в виде упрощенной схемы или модели»<sup>1</sup>.

Основой профилактики преступлений против участников уголовного судопроизводства служит защита указанных лиц от преступных посягательств. Поэтому в модели предупреждения общественно опасных деяний рассматриваемой категории большое внимание должно уделяться характеристикам жертв преступных посягательств.

В механизме формирования и совершения преступлений против участников уголовного судопроизводства статус жертвы имеет существенное значение. В связи с этим, прежде чем выработать основы профилактики данных общественно опасных деяний и сформировать теоретическую модель предупреждения, необходимо провести анализ жертв указанной группы преступлений.

На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения Л.В. Вавиловой, считающей, что «в аспекте уголовной политики главное состоит в том, чтобы на основе всей суммы данных о преступлении и поведении жертвы разработать систему мер, снижающих виктимизацию, и уже тем самым способствовать профилактике и, следовательно, преступности»<sup>2</sup>.

Представляется, что основанием деления жертв преступлений против участников уголовного судопроизводства на типы в первую очередь является продолжительность их участия в процессе. Например, такие лица, как потерпевший, свидетель, участвуют в процессе практически все время: после возбуждения уголовного дела и до вступления приговора в законную силу. Другие лица, к примеру, следователь, эксперт, понятой, участвуют либо на определенной стадии уголовного процесса, либо эпизодически вступают в процесс.

Таким образом, среди жертв преступлений рассматриваемой категории можно выделить тип, постоянно участвующий в уголовном судопроизводстве, и тип, участвующий в уголовном процессе определенное время.

К первому типу следует отнести таких жертв – участников процесса, как потерпевший, частный обвинитель, гражданский истец, обвиняемый, защитник, гражданский ответчик, свидетель, переводчик.

Ко второму типу необходимо отнести таких жертв – участников уголовного судопроизводства, как суд (судья, присяжный заседатель), прокурор, следователь, руководитель следственного органа, представитель органа дознания, начальник подразделения дознания, дознаватель, подозреваемый, эксперт, специалист, понятой.

На наш взгляд, необходимо выделить и третий тип жертв преступлений – участников уголовного судопроизводства – представителей указанных лиц. К ним относятся представители потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя, законные представители несовершеннолетнего подозреваемого и обвиняемого, представитель гражданского ответчика. Выделение указанных жертв в отдельный тип связано с тем, что представители во время производства по уголовным делам могут меняться либо совсем выходить из процесса, а могут и постоянно участвовать в уголовном судопроизводстве.

Итак, предлагается выделить три типа жертв – участников уголовного судопроизводства: 1) жертвы, постоянно участвующие в уголовном процессе; 2) жертвы, ситуативно участвующие в уголовном процессе; 3) жертвы – нормативно определенные представители участников уголовного судопроизводства.

Полагаем, что разделение жертв преступлений против участников уголовного судопроизводства на указанные типы поможет сформировать теоретическую модель системы предупреждения совершаемых в отношении них преступных посягательств.

А.Э. Жалинский более 30 лет назад заметил, что «актуальным представляется анализ предмета и системы теории предупреждения преступлений, имеющий целью выяснить более подробно компетенцию криминологии в исследовании данной сферы социального регулирования, пределы и содержание криминологической разработки вопросов профилактики преступлений»<sup>3</sup>.

Примерно в то же время Г.А. Аванесов отметил, что «моделирование в криминологии становится обычным инструментом, который позволяет разрабатывать научные основы для реального управления процессами борьбы с преступностью»<sup>4</sup>.

С.В. Бородин считает, что «моделирование – одна из основных категорий теории познания. Теоретическое моделирование широко применяется для того, чтобы в результате исследования и построения модели получить наиболее полное представление об изучаемом явлении или процессе. Оно позволяет определять и уточнять характеристики и рациональные способы их взаимодействия. Моделирование оказалось одним из эффективных, многообразных и универсальных методов отображения явлений и процессов. Его используют и как критерий проверки научных знаний, их объективности и применимости на практике»<sup>5</sup>.

Таким образом, применительно к рассматриваемой проблеме можно определить, что теоретическая модель предупреждения преступлений против участников уголовного судопроизводства – это построенный на основе совокупности обобщенных научных знаний образец системы конкретных мер, наиболее значимых для целей профилактики преступных посягательств в отношении указанных лиц, рекомендуемый для использования в практической деятельности.

Как известно, предупреждение преступности традиционно подразделяется на общесоциальное и специальное (криминологическое)<sup>6</sup>.

В Российской Федерации на современном этапе развития общесоциальные меры предупреждения различных видов преступности имеют много общего, в связи с чем особый интерес для рассматриваемого вида предупредительной деятельности представляет теоретическая модель системы специального предупреждения преступлений. Тем более, как отмечается в юридической литературе,

«общесоциальные криминологические меры профилактики осуществляются независимо от криминогенных факторов (хотя и с учетом их наличия, интенсивности, распространенности), меры специальной профилактики целиком обусловлены наличием преступности, ее состоянием и характером действующих криминогенных детерминант»<sup>7</sup>.

Из анализа проблем, складывающихся в сфере предупреждения преступлений против участников уголовного судопроизводства, следует, что теоретическая модель данной деятельности состоит из следующих элементов.

1. Криминологический анализ совокупности совершаемых преступлений рассматриваемой категории. В данном случае необходимо совершенствовать учетно-регистрационную дисциплину в целях систематического изучения и обобщения всех зарегистрированных преступлений против участников уголовного судопроизводства.

2. Определение объектов предупредительной деятельности. Предметные знания об объектах вытекают из изучения типов жертв преступлений против участников уголовного судопроизводства. Таким образом, к рассматриваемым объектам относятся: лица, постоянно участвующие в уголовном процессе; лица, участвующие в уголовном процессе ситуативно и лица – нормативно определенные представители участников уголовного судопроизводства. В зависимости от анализа складывающейся ситуации, уровня и состояния совокупности рассматриваемых преступлений возможно разрабатывать меры предупреждения преступлений, совершаемых как в отношении отдельных типов жертв, так и в отношении всех участников уголовного судопроизводства.

3. Определение субъектов предупреждения. К ним относятся государственные органы власти. Причем, все ветви власти имеют определенное отношение к профилактике преступлений рассматриваемого вида. Несомненно, основными субъектами в данном случае являются представители исполнительной власти. Так, Правительство РФ издает постановления, регламентирующие комплекс мер противодействия преступлениям изучаемой категории. Правоохранительные органы, входящие в состав исполнительной власти, осуществляют непосредственную защиту участников уголовного судопроизводства в пределах своей компетенции. Законодательная власть издает нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы, регламентирующие защиту участников процесса. Судебная власть также осуществляет защиту рассматриваемых лиц в пределах своей компетенции. Немаловажное значение в предупредительной деятельности должны иметь муниципальные органы и общественные организации. В число субъектов предупредительной деятельности также должны входить органы, осуществляющие координацию и информационное обеспечение профилактических мер. Перечень субъектов предупреждения преступлений против участников уголовного судопроизводства регламентирован Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами. В зависимости от задач, целей и результатов предупредительной деятельности перечень субъектов предупреждения может корректироваться.

4. Прогнозирование, планирование и программирование предупредительной деятельности. Следует заметить, что в связи с нестабильным развитием нашего

общества, частым изменением законодательства, бесконечным и порой бессмысленным реформированием правоохранительных структур не стоит делать долгосрочных прогнозов. Достаточно прогнозировать будущую криминологическую обстановку в рассматриваемой области на срок до 5 лет. На тот же срок следует составлять планы и программы предупредительной деятельности. Программу предупреждения преступлений против участников уголовного судопроизводства на последующий срок надлежит составлять только после анализа результатов реализации предыдущей программы.

5. Комплексность предупредительных мер, которая включает в себя согласование всех отраслей права и научных знаний между собой, безотлагательное реагирование на изменение норм одного вида законодательства изменением норм другого.

6. Оценка итогов предупредительной деятельности. На данном этапе рассматриваются результаты проведенной работы, выясняется, достигнуты ли цели, решены ли задачи, поставленные в программе предупреждения преступлений против участников уголовного судопроизводства. Если желаемые результаты достигнуты, то предупредительная деятельность должна производиться согласно данной модели. Если же нет, то анализируются сбои и ошибки в модели, в нее вносятся соответствующие коррективы.

Согласно данной модели специальное (криминологическое) предупреждение преступлений против участников уголовного судопроизводства осуществляется следующим образом. Анализируя складывающуюся криминологическую обстановку в рассматриваемой области, субъекты предупредительной деятельности выявляют объекты, в отношении которых следует проводить профилактические мероприятия.

К таким объектам могут относиться все три типа жертв преступлений рассматриваемой категории либо отдельные типы жертв. Все зависит от криминологической обстановки. Если повышается уровень совокупности преступлений против участников процесса одного типа, а в отношении других типов снижается, то необходимо все усилия направить на профилактику общественно опасных деяний, совершаемых в отношении лиц данного типа. Если же наблюдается рост уровня совокупности преступлений, совершаемых в отношении всех участников уголовного судопроизводства, то следует осуществлять предупреждение преступных посягательств в отношении всех типов жертв.

Думается, что мониторинг состояния, уровня и динамики совокупности преступлений против участников уголовного судопроизводства каждого из трех типов жертв должен быть возложен на Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, входящее в состав Министерства внутренних дел РФ. Такая дифференциация предупредительной деятельности в зависимости от типологии жертв – участников уголовного судопроизводства позволит экономить силы и средства, направленные на профилактику преступлений рассматриваемого вида.

На основе анализа уровня и состояния совокупности преступлений против участников уголовного судопроизводства субъекты предупреждения прогнозируют и планируют свою будущую деятельность и составляют программу предупреждения преступлений.

Представляется, что в данную программу необходимо заложить весь комплекс мероприятий, направленных на снижение уровня совокупности преступлений против участников уголовного судопроизводства.

Оценка итогов предупредительной деятельности должна производиться постоянно. В случае значительного отклонения результатов предупредительной деятельности от составленных прогнозов и планов, программа подлежит корректировке.

<sup>1</sup> Горшенков А.Г., Горшенков Г.Г., Горшенков Г.Н. Теоретические модели предупреждения преступности // Вестник КРАГСиУ. Сыктывкар, 2004. № 7. С. 22.

<sup>2</sup> Вавилова Л.В. Организационно-правовые проблемы защиты жертв преступлений (по материалам зарубежной практики): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 199.

<sup>3</sup> Жалинский А.Э. Предмет и система криминологической теории предупреждения преступлений // Советское государство и право. 1976. № 9. С. 88.

<sup>4</sup> Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика. М., 1980. С. 363.

<sup>5</sup> Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. С. 22.

<sup>6</sup> См.: Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2000. С. 286.

<sup>7</sup> Голоднюк М.Н., Зубкова В.И. Предупреждение преступности: учебное пособие. М., 1990. С. 9.

**А.М. Байрамкулов**

## ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ, ОГРАНИЧИВАЮЩИХ СВОБОДУ ЧЕЛОВЕКА (СТ. 301 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РФ)

В статье рассматриваются вопросы уголовной ответственности сотрудников ОВД за незаконное задержание лица, возможности расширения сферы действия ст. 301 УК РФ путем включения в сферу ее действия незаконного задержания лица по делу об административном нарушении.

**Ключевые слова:** меры административного и уголовно-правового принуждения, задержание лица, заключение под стражу, преступность сотрудников ОВД.

**A.M. Bairamkulov**

## CRIMES COMMITTED BY LAW ENFORCEMENT OFFICIALS RELATED TO APPLICATION OF ENFORCEMENT ACTIONS, ABRIDGING PEOPLE'S FREEDOM (ARTICLE 301 OF THE CRIMINAL CODE)

The issues of criminal responsibility of law enforcement officials of Departments of Internal Affairs for unlawful detention of a person, and expansion of the scope of application of Article 301 of the Criminal Code of RF by including in its jurisdiction the actions of unlawful detention of a person under administrative offence case investigation are reviewed in the article.

**Keywords:** administrative and penal enforcement action, detention of a person, taking in custody, crime among law enforcement officials of Departments of Internal Affairs

В рассматриваемую категорию преступлений сотрудников органов внутренних дел входит незаконное применение ими специальных мер уголовно-процессуального принуждения в виде задержания и мер административного принуждения, незаконного задержания и удержания под стражей.

© Байрамкулов Аскер Магомедович, 2014

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская юридическая академия);  
e-mail: Asker.Magometovich@yandex.ru

Большинство ученых-теоретиков критически относятся к включению в сферу действия ст. 301 УК РФ преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, связанных с незаконным задержанием и удержанием под стражей ввиду совершения административного проступка. Главным аргументом ученых при этом является то, что совершение такого рода действий не влияет на осуществление правосудия (см., например, позицию И.Ю. Кулешова, отмечающего, что в соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ эти действия могут производиться самими правоохранительными органами без участия суда<sup>1</sup>). Данные аргументы считаем недостаточными для исключения из сферы действия ст. 301 УК РФ таких действий, как незаконное административное задержание, по следующим причинам: исходя из ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание применяется в исключительных случаях для правильного рассмотрения дела об административном правонарушении, рассмотрение же административных дел относится, среди прочего, к полномочиям суда; согласно ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают наиболее общественно опасные административные проступки, что важно учитывать, т.к. в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ административное задержание применяется как исключительная мера по наиболее опасным делам об административных нарушениях. Поэтому незаконное задержание в такой же степени, как и задержание по уголовным делам, посягает на надлежащее осуществление правосудия.

Суммируя сказанное, а также в связи с отсутствием в Законе прямого указания на принадлежность действий, связанных с задержанием, к уголовно-процессуальным мерам принуждения представляется необходимым отнести к сфере действия ст. 301 УК РФ также незаконное административное задержание. Во-первых, как административное, так и уголовно-процессуальное, задержание заключается в лишении человека свободы, охраняемой ст. 22 Конституции РФ; во-вторых, максимальный срок административного задержания составляет 48 ч, такой же срок установлен для задержания по уголовным делам; в-третьих, процедура административного задержания в меньшей мере контролируется со стороны других органов (например, при осуществлении задержания как меры принуждения в уголовном процессе не позднее 12 ч с момента задержания, лицо, осуществившее данное действие в отношении подозреваемого или обвиняемого, должно сообщить об этом прокурору (ч. 3 ст. 92 УПК РФ)); в-четвертых, в процессе изучения судебной практики по делам, связанным со злоупотреблением или с превышением полномочий сотрудников ОВД, мы обнаружили, что большинство насильственных действий в отношении потерпевших совершается после их административного задержания и доставления в отделение ОВД<sup>2</sup>. Обычно это связано с тем, что задержание лица не оформляется надлежащим образом со стороны прокуратуры и суда. Не осуществляется и контроль за обоснованностью задержания тех или иных лиц, что создает благоприятные условия для совершения такого рода преступлений. В-пятых, осуществление задержания, как уголовно-процессуального, так и административного, происходит на базе полномочий сотрудника органов внутренних дел, предоставленных ему для исполнения полномочий правоохранительного органа.

В науке такая позиция получила поддержку<sup>3</sup>.

Непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 301 УК РФ, поэтому необходимо признать легальное исполнение правоохранительных полно-

мочий, связанных с осуществлением мер административного и уголовного процессуального принуждения сотрудником органов внутренних дел.

Таким образом, незаконное задержание лица сотрудником органов внутренних дел – это деяние, посягающее на общественные отношения, обеспечивающие легальное исполнение сотрудниками органов дознания, дознавателями, следователями ОВД правоохранных полномочий в сфере применения мер административного и уголовно-процессуального принуждения, выразившихся в фактическом лишении права свободы передвижения лица без установленных на то законом оснований на срок менее 48 ч.

Судебная практика весьма скупа на факты привлечения к уголовной ответственности по комментируемому составу (ст. 301 УК РФ).

Так, кассационным определением Верховного Суда РФ поддержано оправдание гр. П., следователя УВД Мотовилихинского района г. Перми, которая, работая на должности следователя ОВД, вынесла постановление о возбуждении уголовного дела, которое не было подписано, следовательно, законно еще не начало действовать. Не дожидаясь вступления в законную силу постановления о возбуждении уголовного дела, гр. П. осуществила задержание гр. Н., которое было оценено следствием как незаконное задержание по ч. 1 ст. 301 УК РФ. Верховный Суд, поддерживая оправдание гр. П., указал, что под действие ст. 301 УК РФ подпадают только случаи задержания, совершенные в отношении подозреваемого либо обвиняемого, а такой статус задержанному в соответствии с УПК РФ может быть присвоен лишь после возбуждения уголовного дела<sup>4</sup>.

Приведенное выше кассационное определение необходимо признать последствием сформированного на сегодняшний день мнения о том, что преступления, посягающие на правосудие, возможны только в том случае, если возбуждено уголовное дело, а все общественно опасные деяния, совершаемые сотрудниками ОВД до возбуждения уголовного дела, хотя и связаны с осуществлением полномочий борьбы с преступлениями, не подпадают под действие гл. 31 УК РФ, т.к. не наносят вреда правосудию. Тем не менее, невозбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица, а также незаконный отказ в возбуждении уголовного дела по делам с неустановленным лицом, совершившим преступление, также наносят вред правосудию. Это связано с тем, что лицо, совершившее преступление, остается безнаказанным, что отрицательно сказывается как на общей превенции, так и на индивидуальной; в преступлениях с потерпевшим нарушается право последнего на восстановление его нарушенных прав (на основе приговора по уголовному делу выносятся решения о возмещении ущерба), а также право как самого потерпевшего, так и общества на восстановление социальной справедливости.

Вторая причина оправдательных приговоров по комментируемым преступлениям, совершаемым сотрудником ОВД, касается субъекта преступления. При задержании лица сотрудником ОВД, не являющимся дознавателем, общественно опасное деяние не признавалось преступлением, предусмотренным ст. 301 УК РФ<sup>5</sup>. Таким образом, сотруднику органов внутренних дел как служащему правоохранных органов принадлежат права и даже обязанность фактического задержания лица, совершившего преступление или правонарушение. Получается, если незаконное фактическое задержание произвел дознаватель (например, задержание лица, как застигнутого на ме-

сте преступления, хотя события преступления не было, и доставление его в отдел полиции), его действия квалифицируются по ст. 301 УК РФ, а если те же самые действия произвел сотрудник ОВД, не являющийся дознавателем (следователем), по ст. 286 УК РФ, только при наступлении существенного вреда правам человека.

Решить такого рода противоречия, а также более эффективно использовать потенциал ст. 301 УК РФ позволит расширение ее действия на преступления, связанные с административным задержанием, а также с фактическим незаконным задержанием, производимым сотрудниками ОВД, с применением полномочий служащего правоохранительного органа.

<sup>1</sup> См., например: *Кабашный И.Н.* Преступления против правосудия, совершаемые должностными лицами органов, осуществляющих уголовное преследование: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 142; *Кулешов Ю.И.* Преступления против правосудия: проблемы теории, законодательства и правоприменения: дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 2007. С. 186; Уголовное право. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселов. М., 2001. С. 631; *Игнатов А.Н., Красиков А.Ю.* Курс российского уголовного права. Т. 2. Особенная часть. М., 2002. С. 852; *Субботина В.И.* Уголовная ответственность за заведомо незаконное заключение под стражу или содержание под стражей: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 63–64.

<sup>2</sup> См., например: Приговор Канашского районного суда Чувашской Республики по делу № 1-133/2012. URL: [http://kanashsky.chv.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=4330936&delo\\_id=1540006&new=&text\\_number=1](http://kanashsky.chv.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4330936&delo_id=1540006&new=&text_number=1) (дата обращения – 12.10.2013 г.); Приговор Советского районного суда г. Томска по делу № 1-294/2012. URL: [http://sovetsky.tms.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&n\\_c=1&case\\_id=23126&delo\\_id=1540006](http://sovetsky.tms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=23126&delo_id=1540006) (дата обращения: 11.08.2013) и др.

<sup>3</sup> См.: *Зацепина Е.М.* Уголовно-правовое обеспечение реализации назначения уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2005. С. 185; *Дворянсков И.В., Друзин А.И., Курбанов М.М., Чуцаев А.И.* Правосудие как объект уголовно-правовой охраны (проблемы законодательной регламентации, теории и практики). Махачкала, 2003. С. 84; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко. М., 2004. С. 800.

<sup>4</sup> Кассационное определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2004 г. по делу № 44-004-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См., например: Кассационное определение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2006 г. по делу № 44-о06-118. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Кассационное определение Верховного суда РФ от 13 февраля 2003 г. по делу № 65-002-10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Кассационное определение Верховного суда РФ от 31.01.2005 г. по делу № 69-005-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Е.И. Дудкина**

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ УЧАСТНИКОВ ОРГАНИЗОВАННЫХ ПРЕСТУПНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ

В статье на основе разработанных учеными-криминологами типологий личности преступников рассматриваются типы личности участников организованных преступных формирований. Анализируя различные точки зрения ученых-криминологов и практических работников, автор формулирует выводы о зависимости отдельных особенностей личности участников организованных преступных формирований от уровня организованного преступного формирования, распределения ролей, иерархии построения структуры таких формирований.

**Ключевые слова:** типология, личность преступника, участник, организованное преступное формирование, роль, иерархия

© Дудкина Елена Игоревна, 2014

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: Dulaya@mail.ru



E.I. Dudkina

SOME FEATURES OF CRIMINOLOGY DESCRIPTION  
OF PARTICIPANTS OF ORGANIZED CRIMINAL GROUPS

In the article on the basis of worked out by scientists-criminologies of to the typology of personality of criminals the types of personality of participants of the organized criminal forming are examined. On the basis of analysis of different points of view of scientists-criminologies and practical workers, drawn conclusion the author of the article about dependence of separate features of personality of participants of the organized criminal forming on the level of the organized criminal forming, distribution of roles, hierarchy of construction of structure of such forming.

**Keywords:** typology, personality of criminal, participant, organized criminal forming, role, hierarchy.

В теории уголовного права, криминалистике и криминологии предлагаются различные трактовки понятия «личность преступника».<sup>1</sup> При этом следует обратить внимание именно на значимость криминологической характеристики данного понятия. Безусловно, разделяя мнение Н.С. Винокуровой, нельзя отрицать важность уголовно-правовой характеристики, которая заключается в том, что она в определенной мере закладывает фундамент для интерпретации основных понятий криминологии, т.к. наиболее важные криминологические признаки связаны с уголовно-правовыми понятиями, категориями, институтами<sup>2</sup>. Тем не менее, уголовно-правовые характеристики личности преступника, закрепленные законодателем в УК РФ, несмотря на их значимость для привлечения виновных к уголовной ответственности и назначения уголовного наказания, в полной мере не отражают отдельные нравственно-психологические и социально-демографические особенности преступников, необходимые для выявления определенного типа преступников, выработки мер по профилактике преступлений, совершаемых такими лицами.

В теории криминологии под психолого-криминалистической характеристикой личности преступника понимается комплекс психических свойств личности преступника, отразившихся в следах преступления в процессе подготовки, совершения и сокрытия следов преступления, а также его постпреступного поведения<sup>3</sup>. При этом учеными предлагается для характеристики субъекта, предрасположенного к совершению преступления и его повторению, использовать понятие «криминогенность личности»<sup>4</sup>, где термин «криминогенность» представляет собой комбинацию сформированных у человека субъективных особенностей, которая в момент достижения критической массы порождает новый эффект – способность действовать противоправным путем.

К психологическим свойствам личности, повышающим ее криминогенность, в теории криминологии относят деформацию самоконтроля, повышенную степень импульсивности, асоциальности, чувствительности в межличностных отношениях, агрессивности, низкой социальной приспособляемости, психологическое отчуждение от окружающих; повышенный уровень тревожности, переходящий в страх за свое социальное и биологическое существование. Постепенно накапливаясь, отрицательные, вытесненные в бессознательное переживания создают определенный криминогенный потенциал<sup>5</sup>.

В целом личность преступника (личность антисоциальной направленности) в криминологии характеризуется как личность с более высоким уровнем тревожности и неуверенности в себе, импульсивности и агрессивности, отчужденности

от общественных ценностей и полезного общения<sup>6</sup>; корыстными побуждениями; в то же время это личность чувствительная и легкоранимая, одинокая, плохо социально адаптированная<sup>7</sup>.

Однако это общая характеристика личности преступника. Учеными разработаны различные типы преступников, определены их характерные особенности в зависимости от того или иного критерия. Так, по степени социальной дезадаптации в криминологии выделяют антисоциальный тип – лица, неоднократно совершавшие преступления на базе устойчивой антисоциальной направленности, и асоциальный тип – лица, впервые совершившие преступление на основе общей асоциальной направленности; по объекту преступного посягательства – корыстные, насильственные и корыстно-насильственные. По глубине, стойкости и интенсивности антисоциальной направленности в криминологии принято выделять следующие типы преступников: случайный, ситуационный, неустойчивый, злостный и особо злостный.

Используя метод правового моделирования, наложив предложенные типологии на характеристики личностей участников организованных преступных формирований, представляется возможным определить, насколько предложенные типологии отвечают потребностям исследования криминологической характеристики личности участника организованного преступного формирования.

Думается, что в рамках проводимого исследования при определении криминологических характеристик личности участника организованных преступных формирований следует исходить из того, что многообразие форм и видов организованной преступности предполагает и различные типы преступников – участников организованных преступных формирований, в т.ч. и по одному и тому же критерию. При этом следует поддержать позицию Д.Н. Лозовского, считающего, что сфера преступных интересов организованной преступной группы напрямую связана с уровнем организации и персональным составом организованной преступной группы<sup>8</sup>. Именно из этих критериев и следует исходить при разработке криминологической характеристики участников организованных преступных формирований.

Так, организованные преступные группы примитивного уровня, как правило, характеризуются одним типом преступников, несмотря на то, что в группе участвуют несколько человек. К примеру, участников организованных преступных групп, специализирующихся на грабежах или разбоях, следует отнести к корыстно-насильственному типу преступников. Как правило, участники таких организованных преступных групп принадлежат к антисоциальному, злостному типу преступников, поскольку участники организованной преступной разбойной группы являются лицами, неоднократно совершавшими преступления, в т.ч. и ранее судимые. Однако встречаются участники разбойных групп, которые, хотя и впервые совершили преступление, но ранее уже допускали правонарушения и аморальные поступки, т.е. относящиеся к асоциальному, неустойчивому типу личности преступников.

Из рассмотренного примера следует, что выделение антисоциальных и асоциальных типов по степени социальной дезадаптации, как представляется, не совсем применимо для характеристики личности участников организованных преступных формирований. Зачастую ранее не судимые личности объединяются в группу для совершения нескольких преступлений и до момента привлечения их к уголовной ответственности, исходя из предлагаемого критерия, такие личности нельзя рассматривать как антисоциальные, хотя, несмотря на отсутствие судимости, ими совершен ряд преступлений и причем иногда очень жестоких. Так, например, в составе организованной преступной группы «Локомотив»,

действовавшей в г. Кургане в 2004–2009 гг., совершившей ряд тяжких преступлений (покушения на руководителей муниципальных органов, коммерческих организаций, убийства, незаконное приобретение, хранение, перевозка, ношение и передача огнестрельного оружия, взрывных устройств и взрывчатых веществ), из 7 чел. 5 чел. были ранее не судимы, в т.ч. и организатор<sup>9</sup>.

В связи с этим представляется, что участник организованного преступного формирования всегда личность антисоциальная. Думается, данное обстоятельство обусловлено целью преступной группы или преступного сообщества (организации) – совершения преступлений, а также таким свойством преступного формирования, как его устойчивость (ч. 3, 4 ст. 35 УК РФ).

С точки зрения социальной адаптивности участников организованных преступных групп, совершающих разбойные нападения, условно можно характеризовать как социально-адаптивных личностей. Однако среди лиц, совершивших разбойные нападения в составе организованной группы, немало таких, которых также условно можно отнести к социально-дезадаптивному типу личности.

Иначе ситуация выглядит при совершении преступлений преступными сообществами и преступными организациями, поскольку в этом случае организованные преступные формирования специализируются не на одном, а на нескольких видах преступлений: наркоторговля, разбой, убийства и т.п. Кроме того, особый отпечаток на криминологическую характеристику участников организованных преступных формирований накладывает такой уголовно-правовой признак преступного сообщества (преступной организации), закрепленный в ч. 4 ст. 35 УК РФ, как структурированность.

Учитывая эти обстоятельства, криминологическая характеристика личности участника организованного преступного формирования значительно усложняется, поскольку представляет собой не просто сумму нравственно-психологических особенностей каждого из участников преступного сообщества (преступной организации), но предполагает и взаимное влияние членов организованного преступного формирования. Как известно, в группе формируется такой социально-психологический феномен, как психологическая общность людей, входящих в ту или иную группу, пробуждающая у них т.н. «мы-чувства», которые часто доминируют в мотивационной сфере личности, побуждая членов группы разделять всех людей на две большие категории: «мы» и «они», на «наших» и «ненаших»<sup>10</sup>. Безусловно и влияние деятельности всего преступного сообщества (преступной организации) в целом на каждого отдельного участника преступного формирования.

Криминологическая характеристика участника организованного преступного формирования во многом зависит от места, занимаемого им в иерархии преступного сообщества (преступной организации), поскольку нравственно-психологические качества участника организованного преступного формирования находят свое отражение в выбранной им роли в организованной преступной группе (сообществе, организации).

Проводимые учеными исследования организованных преступных групп позволили выделить в них вертикальную и горизонтальную структуры. Вертикальная структура основана на иерархии власти и включает в себя такие элементы, как организатор (руководитель, лидер, главарь, крестный отец) или руководящее ядро (элитарная группа), исполнители среднего звена (заместители лидеров по разным направлениям, обеспечивающие планирование операций, финансовое планирование, главы отдельных групп и подразделений преступной органи-

заций, «смотрящие» по различным направлениям деятельности организации), исполнители низового звена (солдаты, бойцы, «торпеды»).

Горизонтальная же структура организованных преступных формирований основана на закреплении ролей, разделении труда и специализации<sup>11</sup> (телохранители, сборщики «дани», лица, собирающие информацию, осуществляющие захват заложников, специалисты по компьютерной и иной технике, киллеры, казначеи, разведчики, оружейники и т.п.).

В зависимости от особенностей деятельности организованного преступного формирования могут быть и другие вариации построения внутренней структуры преступных сообществ (преступных организаций).

Таким образом, изложенное показывает, что для полной криминологической характеристики личности участников организованных преступных формирований необходимо детальное исследование не только особенностей отдельных членов преступных сообществ, специализирующихся на том или ином виде преступлений, но и изучение личностей таких преступников в зависимости от их роли в преступном формировании.

<sup>1</sup> См.: *Флоря Е.К.* Личность преступника: Криминологическое и уголовно-правовое исследование: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10; *Ермолович В.Ф.* Криминологическая характеристика преступлений. Минск, 2001. С. 194; *Лейкина Н.С.* Личность преступника и уголовная ответственность: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1969. С. 4 и др.

<sup>2</sup> См.: *Винокурова Н.С.* Личность преступника и жертвы в механизме вымогательства и предупреждение этих преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

<sup>3</sup> См.: *Ахмедшин Р.Л.* Психолого-криминологическая характеристика социально-дезадаптивной личности преступника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999. С. 18.

<sup>4</sup> См., например: *Бурлаков В.Н.* Криминогенная личность и индивидуальное предупреждение преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 7.

<sup>5</sup> См.: *Кургузкина Е.Б.* Теория личности преступника и проблемы индивидуальной профилактики преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 23.

<sup>6</sup> См.: *Эминова В.Е.* Криминология. М., 1997. С. 48.

<sup>7</sup> См.: *Авласенко В.А.* Личность преступника – члена религиозных сект: криминологический и психологический анализ // Юридическая психология. 2011. № 4. С. 30.

<sup>8</sup> См.: *Лозовский Д.Н.* Криминологическое учение о методах расследования преступлений и его реализация в практике борьбы с организованной преступной деятельностью: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. С. 40.

<sup>9</sup> URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Локомотив\\_\(организованная\\_преступная\\_группировка\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Локомотив_(организованная_преступная_группировка)) (дата обращения: 07.07.2013).

<sup>10</sup> См.: *Журавель Е.Г.* Психология группового преступного поведения // Юридическая психология. 2012. № 2. С. 3.

<sup>11</sup> См.: *Колесникова Т.В.* Соотношение уголовно-правовых и криминологических признаков организованной преступной группы и преступного сообщества // Право и политика. 2010. № 5. С. 951.

**Т.Ю. Кузьмина**

## СУЩНОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ, НАЛАГАЕМЫХ НА ОСУЖДЕННОГО ПРИ НАЗНАЧЕНИИ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ

В статье исследуется сущность ограничений, налагаемых на осужденного при отбывании ограничения свободы. Анализируются мнения отдельных ученых об эффективности данного наказания. Выдвигаются аргументы в поддержку ограничения свободы.

**Ключевые слова:** ограничение свободы, наказание, эффективность наказания, конституционные права граждан, цели наказания.

© Кузьмина Татьяна Юрьевна, 2014

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: t777112@yandex.ru

T.U. Kuzmina

## ESSENCE OF THE RESTRICTIONS IMPOSED ON A CONVICTED PERSON ACCORDING TO THE APPOINTED FREEDOM RESTRICTION

The article is devoted to research of essence of the restrictions imposed on a convicted person during serving freedom restriction. Opinions of some scientists on efficiency of this punishment are analyzed. Arguments in support of freedom restriction put forward.

**Keywords:** freedom restriction, a punishment, efficiency of the punishment, constitutional rights of citizens, punishment purposes.

Ограничение свободы является на сегодняшний день новым и малоизученным видом наказания. Правильное применение наказания в виде ограничения свободы зависит, прежде всего, от определения сущности ограничений, налагаемых на осужденного.

Ограничение свободы представляет собой меру государственного принуждения лица претерпевать некоторые ограничения, касающиеся его личной свободы, в связи с установленной судом виновностью данного лица в совершении преступления. Статья 53 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) содержит перечень ограничений, устанавливаемых осужденному к данному наказанию. К ним относятся: не покидать дом (квартиру, иное жилище) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы его территории, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в них, не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы. Помимо названных ограничений, на осужденного возлагается обязанность являться в специализированный государственный орган, осуществляющий надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, от одного до четырех раз в месяц для регистрации.

Существует мнение, что данный вид наказания неэффективен, не способен достичь целей наказания, таких как восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. Так Г.В. Верина считает, что «существо лишений и ограничений прав и свобод осужденного, характерных для уголовных наказаний, не наблюдается в содержании ограничения свободы»<sup>1</sup>. По ее мнению, ограничение свободы в свете последних законодательных новелл по сути утратило функции уголовного наказания. По юридической природе оно в большей степени отвечает требованиям иной меры уголовно-правового характера.

Н.А. Егорова также говорит о несостоятельности ограничения свободы как наказания. По ее мнению, данное наказание не согласуется с решением предупредительной задачи уголовного права и достижением целей наказания. Ограничение свободы мало кого может удержать от совершения наиболее распространенных преступлений, так же как «соблюдение осужденным ограничений (а их перечень является исчерпывающим), установленных судом (ч. 1 ст. 53 УК РФ), само по себе не способно восстановить права и законные интересы, нарушенные преступлением. Не наблюдается здесь и восстановления (в его негативном смысле)

сколько-нибудь серьезных, свойственных уголовному наказанию ограничений прав осужденного не происходит. Ограничения, перечисленные в ч. 1 ст. 53 УК РФ, сопоставимы с требованиями трудовой дисциплины, режима, назначенного лечащим врачом и т.п., обыденными требованиями, предъявляемыми к поведению законопослушных граждан»<sup>2</sup>.

Мы категорически не согласны с изложенными мнениями по ряду оснований. Данное наказание никак невозможно сравнить с требованиями трудовой дисциплины, режима, назначенного лечащим врачом и т.д. Ведь налагаемые наказанием ограничения носят безусловный, обязательный характер. Осужденный не вправе по своему усмотрению придерживаться только некоторых ограничений, а другие игнорировать.

Установленные судом ограничения, на наш взгляд, носят серьезный характер и не исчерпываются только свободой передвижения, как указывает Н.А. Егорова, хотя данный запрет на выбор своего места пребывания также является существенным ограничением прав гражданина, ведь данное право закреплено в Конституции РФ. Статья 27 Конституции РФ гласит: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». По мнению Е.Ю. Бархатовой, «одним из важнейших прав человека является право на свободу передвижения и поселения (выбор места пребывания и места жительства). Это право гарантировано основными международными документами в области прав человека, участницей которых является и Российская Федерация (Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская конвенция о правах человека). Положение Конституции раскрывается в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве российских граждан на свободное передвижение, выбор места жительства в пределах Российской Федерации». Для России декларация права на свободное передвижение и выбор места жительства имеет огромное значение. Исторически именно право на свободу передвижения и выбор места жительства было наиболее жестко регулируемо государством через институт прописки»<sup>3</sup>.

Помимо ограничения свободы передвижения, данное наказание ограничивает и другие конституционные права гражданина. Запрещая осужденному посещать массовые и иные мероприятия и участвовать в них, суд лишает лицо прав, гарантированных ст. 31 Конституции РФ, собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Данное ограничение лишает осужденного возможности принимать активное участие в общественной жизни государства, выражать свою социальную и политическую активность, влиять на развитие страны.

Статья 37 Конституции РФ гласит: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Как известно, принудительный труд запрещен. Конвенция Международной Организации Труда № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 г. обязала всех членов Международной Организации Труда упразднить применение труда во всех его формах<sup>4</sup>. Данный документ дает следующее определение принудительного труда: всякая работа или служба, требуемая от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. Однако не относится к принудительному труду работа, «требуемая от какого-либо лица вследствие приговора, вынесенного

решением судебного органа, при условии, что эта работа или служба будет производиться под надзором и контролем государственных властей и что указанное лицо не будет уступлено или передано в распоряжение частных лиц, компаний или обществ». Ограничение свободы затрагивает право на свободный труд. Ведь осужденный не может менять место работы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, а значит, не может в полной мере реализовать это право, данное ему Конституцией РФ.

Помимо названных ограничений, входящих в само содержание ограничения свободы как наказания, есть еще некоторые препятствия в реализации конституционных прав, которые возникают в ходе исполнения данного наказания.

Согласно Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы инспекция, осуществляющая надзор за осужденным, не реже одного раза в месяц проводит проверки по месту жительства, работы, учебы осужденного, а также посещает в любое время суток (за исключением ночного времени) жилище осужденного<sup>5</sup>. Данные действия ограничивают конституционное право на неприкосновенность жилища. Согласно ст. 25 Конституции РФ «жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения». Установка технических средств надзора и контроля на осужденного, по месту его жительства или пребывания также, безусловно, создает дискомфортные условия существования.

Кроме ограничения важнейших конституционных прав, ограничение свободы как вид наказания оказывает серьезное психологическое влияние на осужденного. Это связано с тем, что лицо, ограниченное в своих правах, находится в обществе среди свободных людей. Наложённые обременения ощущаются осужденным в такой обстановке гораздо сильнее, острее. Ведь его окружают свободные люди, распоряжающиеся своей жизнью по своему усмотрению, действующие согласно своим желаниям. И, возможно, с данной точки зрения, морально легче отбывать наказание в местах лишения свободы, где все лица находятся в равных условиях.

Таким образом, ограничение свободы налагает реальные, ощутимые обременения на осужденного, отвечает всем признакам наказания, способно достичь его целей и потому должно считаться полноценным наказанием.

<sup>1</sup> Верина Г.В. Ограничение свободы как вид уголовного наказания в свете законодательных новелл // Уголовное право. 2010. № 5. С. 8–10.

<sup>2</sup> Егорова Н.А. Ограничение свободы как вид наказания: проблемы и перспективы. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/809.html> (дата обращения: 28.01.2013).

<sup>3</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М., 2010. С. 37.

<sup>4</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 13, ст. 279.

<sup>5</sup> См.: Приказ Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы» // Российская газета. 2010. 27 окт.

**Е.С. Дорофеева**

## ЭТНИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ В РУСЛЕ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье исследуется соотношение понятий «национальный интерес» и «этнический интерес», «этнос», «этническая принадлежность», «нация». Обосновывается, что понятие «этнический интерес» видоизменяется в зависимости от политического режима, а потому удовлетворение этнических интересов требует единства действий органов власти и национально-культурных образований.

**Ключевые слова:** политика, этнос, интерес, национальный интерес.

**E.S. Dorofeeva**

## ETHNIC INTERESTS IN THE MAINSTREAM OF MODERN POLITICS

The correlation between the concepts “national interest” and “ethnic interest”, “ethnos”, “ethnic affiliation”, “nation” is investigated. The author has come to conclusion that changeability of the concept “ethnic interest” is depending on a political regime; that is why the satisfaction of ethnic interests demands to united actions of authorities and national-cultural formations.

**Keywords:** policy, ethnos, interest, national interest.

Понятие «интерес» длительное время использовалось применительно к классам, большим социальным группам. В условиях трансформации общества стало обнаруживаться многообразие данного понятия: группы интересов, партийные интересы и предпочтения, интересы толпы, клана, семьи, корпорации и т.д. С момента распада СССР достаточно активно стали проявляться этнические интересы. На смену культуре подчинения пришла культура участия, в которой интересы, в т.ч. и этнические, могут выражаться на основе свобод, предоставляемых демократически ориентированной политической системой.

В российской политологии в наибольшей степени изучена категория «национальный интерес». С точки зрения высшего национального интереса, рассматривается либо задача реформирования, что сделает Россию богаче и свободнее, либо восстановление СССР и возрождение державного величия страны. В своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин достаточно четко сформулировал суть национально-государственного интереса и его составной части – этнического интереса: «Россия должна быть суверенной и влиятельной страной. Мы должны не просто уверенно развиваться, но и сохранить свою национальную и духовную идентичность, не растерять себя как нацию... Кто вырвется вперед, а кто останется аутсайдером и неизбежно потеряет свою самостоятельность, будет зависеть не только от экономического потенциала, но и прежде всего от воли каждой нации,

© Дорофеева Елена Степановна, 2014

Доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры истории и социологии политики (Саратовская государственная юридическая академия)



от ее внутренней энергии... Мы с огромным вниманием и огромным уважением относимся, и должны, и будем относиться к каждому этносу, к каждому народу Российской Федерации. В нашем многообразии всегда была и есть наша красота и наша сила»<sup>1</sup>. Следовательно, обозначенный политический курс допускает многообразие этнических интересов при соблюдении высшего национального интереса.

К сожалению, научного обоснования категория «этнический интерес» не получила. Отсутствует данное понятие и в учебниках. Так, в словаре понятий и терминов, включенном в учебник В.А. Тураева, содержатся лишь понятия этноса, этнической элиты, этнической группы<sup>2</sup>. Нет понятия «этнический интерес» и в учебнике Ю.П. Шабаева и А.П. Садохина. В понятии «национальный эгоизм» интерес рассматривается сквозь призму противоречий в отношениях между народами<sup>3</sup>.

Понятие «этнический интерес» является производным от понятия «этнос». Однако в понимании этноса ученые далеко не единодушны. Так, Ю.П. Шабаев и А.П. Садохин отмечают, что этнос — это исторически сложившаяся на определенной территории устойчивая биосоциальная общность людей, обладающая общими чертами и особенностями культуры, психологии, языка, а также сознанием своей общности и самоназванием. В качестве признаков этноса авторы добавляют также общность хозяйственной жизнедеятельности<sup>4</sup>, что во многом совпадает с определением нации, существовавшим в нашей стране в советское время<sup>5</sup>.

С.С. Константинова во многом солидарна с Ю.П. Шабаевым и А.П. Садохиным, признавая этнос как исторически сложившуюся общность, но при этом добавляет в качестве необходимых компонентов осознание своих интересов и целей, своего единства. В качестве отличительного признака этноса она также выделяет наличие исторической памяти<sup>6</sup>.

В.А. Тураев дает самое краткое понятие этноса. С его точки зрения, это все стадиально-исторические разновидности этнических общностей<sup>7</sup>. Если представить данное определение с точки зрения Большой советской энциклопедии, то получается, что этническая общность — это исторически сложившаяся устойчивая группировка людей — племя, народность, нация. Основными условиями возникновения этнической общности являются общность территории и языка, к которым впоследствии добавляются черты материальной, духовной культуры, быта и другие компоненты, включая и общее самосознание<sup>8</sup>.

В.А. Ачкасов, опираясь не только на отечественную, но и на зарубежную литературу, утверждает, что «этническая принадлежность «задается» вместе с рождением, умением говорить на родном языке, культурным окружением, в которое попадает человек, и которое, в свою очередь, задает общепринятые стандарты поведения и самореализации личности. Для миллионов людей этническая идентичность — это само собой разумеющаяся данность, не подлежащая рефлексии, через которую они себя осознают и благодаря которой могут ответить сами себе на вопрос: «Кто я и с кем я?»<sup>9</sup>.

Сопоставление различных толкований понятия «этнос» позволяет сделать вывод о том, что этнос представляет собой исторически сложившуюся биосоциальную общность людей, имеющих общую культуру, язык, способ хозяйственной деятельности, психологию, компактное проживание на определенной территории, осознающих свою специфику и стремящихся сохранить свою идентичность.

Зачастую в политике, а иногда и в научной литературе понятия «этнос» и «нация» используются как слова-синонимы. Однако это не правильно. Понятие

«этнос» — более широкое, чем понятие «нация». Исторически этнос предшествует образованию наций. Понятие «нация» наполняется новыми критериями социального, политического и культурологического характера. В западной литературе нация определяется как государственная форма этнической общности. Трактовка нации в советский период исходила из единства территории, экономических связей, литературного языка, некоей особенности культуры и характера<sup>10</sup>.

Таким образом, этнос представляет собой родовую, биосоциальную общность, уходящую своими корнями в глубокую древность, находящуюся в постоянном развитии и сохраняющую свою специфику в хозяйственной, культурной деятельности, территории проживания и языке. Исходя из данного определения, интересы этноса фокусируются как по родовому признаку (сохранение и развитие самобытности языка и культуры, образования и воспитания), так и по социально-политическому: оформление государственных институтов, обретение определенного статуса, включенность во властные структуры, создание общественных объединений, обустройство территории проживания, формирование этнического самосознания новых поколений, сохранение среды обитания, выстраивание отношений с другими этносами.

Следует иметь в виду, что понятие «этнический интерес» видоизменяется в зависимости от политического режима, устойчивости или, напротив, неустойчивости, трансформации общества. Вот почему корни суперактивности этносов современной России в выражении своих интересов следует искать в предшествующем периоде. Особое место в этом плане занимает идея Н.С. Хрущева, выдвинутая в начале 60-х гг., о создании в СССР новой исторической общности — советского народа. На основе данного политического концепта этнические интересы были подчинены общесоветскому интересу. Особенно пострадали родовые интересы этносов. Уже в 1960 г. ЦСУ СССР указывало на проявившуюся тенденцию к сокращению языков, на которых в республиках велось обучение. Национальные правящие элиты перешли к политике подбора и расстановки кадров «по родоплеменным признакам». Высшим интересом этносов становится обретение полной свободы управления в «своей республике»<sup>11</sup>. В конце 1970-х гг. начались массовые выступления в защиту языковых интересов в Грузии и Армении, Татарии и Башкирии. Растет интерес к автономии у грузинских азербайджанцев, которые предлагали, чтобы все районы, где они составляли большинство, развивались бы «под руководством своих местных кадров без национализации грузинами»<sup>12</sup>.

В конце 70-х гг. начались волнения в Абхазии с требованием предоставления абхазам права изучать свой язык, возможности поступления в вузы, а также преобразования автономии в союзную республику. Политика реабилитации народов обострила интерес крымских татар, курдов, турок-месхетинцев и немцев к расселению на прежних местах, однако власти препятствовали возвращению этих народов в места прежнего проживания. Интересы, связанные с освоением территорий, возникали между армянами и азербайджанцами из-за Нагорного Карабаха. В 1973 и 1981 гг. осетино-ингушский конфликт едва не превратился в этническую войну. В первой половине 80-х гг. чеченцы в Дагестане начали самостоятельно захватывать земли под застройку. Участились конфликты между чеченцами, аварцами и лакцами. Органами КГБ в Хасавюрте была пресечена деятельность двух молодежных группировок, участники которых обсуждали вопросы «ущемленного положения чеченцев в Дагестане». Национальные эли-

ты подчас умышленно «подогревали» этнические интересы с целью борьбы за независимость от центра.

С разрушением Советского Союза политический интерес в бывших союзных республиках возобладали и привел к установлению во многих из них режимов этнической демократии. В новых независимых государствах были приняты свои конституции, в которых этнический интерес получил четкое политическое оформление. Так, в Конституции Республики Марий Эл было записано: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации Конституция Республики Марий Эл *имеет высшую юридическую силу*, прямое действие и применяется на всей территории республики, а Республика обладает *всей полнотой государственной власти и осуществляет собственное правовое регулирование*» (выделено нами. — Д.Е.)<sup>13</sup>. Согласно ст. 15 государственными языками признаны марийский (горный, луговой) и русский<sup>14</sup>.

О защите интересов граждан и возможности защищать их в судебном порядке свидетельствует тот факт, что частота обращений граждан в Конституционный суд республики Марий Эл в 1998–2003 гг. в 7 раз превысила обращения государственных органов и в 9 раз – запросы органов местного самоуправления<sup>15</sup>.

Однако далеко не все конституции бывших советских республик взвешенно подошли к закреплению интересов этносов. Так, в странах среднеазиатского региона русский язык не получил статус государственного даже там, где русские традиционно составляли значительную часть населения и имели прочные позиции в социальной иерархии. Началось игнорирование интересов русских и близких к ним этнических групп. На севере Казахстана, где русские, как правило, численно доминировали, местные администрации были сформированы из казахов. В составе высшего руководства страны все ключевые должности отданы представителям титульного этноса<sup>16</sup>. Таким образом, стал наблюдаться перекосяк в реализации интересов этносов, ввиду чего возникла новая форма протеста против дискриминации – массовая миграция русского и русскоязычных этносов в Россию.

На Северном Кавказе этнические интересы все чаще носят территориально-социально-экономический характер. В Степновском районе Ставрополья слово «россияне» не воспринимается в принципе. Каждый населенный пункт имеет свою четкую сегментацию по этническому признаку: «русская улица», «ногайская сторона», «даргинские хутора». Если на въезде в село стоит поклонный крест, значит большинство населения — русские. Если от креста остался еле видный пенек, значит жители в селе поменялись в ходе «внутренних миграционных процессов». В последние годы в село Иртакны активно заселяются даргинцы, а ногайцы — самое коренное население района — вынуждены были вместе с русскими уехать в другие места<sup>17</sup>.

Если на Северном Кавказе отсутствие четкой властной политики в отношении этносов приводит к стихийному перераспределению территориального и социально-экономического характера, то в бывших советских республиках демократические элементы встраиваются в интересы властвующей элиты. Чтобы обеспечить преимущества для кандидатов от титульного этноса, в Республике Коми долгое время существовала система, при которой депутаты Госсовета избирались по двум типам округов: территориальным и административно-территориальным. Поскольку вторые округа имели границы, совпадающие с этническим расселением, то представители коми в парламенте Республики

оказывались преобладающими<sup>18</sup>. Таким образом, политическая элита монополизировала представительство интересов «титульного» этноса во властных структурах. Напрашивается вывод о том, что и отсутствие политики, отражающей интересы этносов и, напротив, проведение политики в пользу «титульных» этносов – это путь к разжиганию вражды и ненависти. Следовательно, необходим третий путь, путь стабилизации общества на основе баланса этнических интересов. В этом плане выгодно выделяются Башкортостан и Саратовская область.

В Башкортостане законодательно закреплено право народов на самоуправление, существуют культурные объединения, которые регулируют внутриэтнические процессы, выполняют важную функцию «посредника» в диалоге между государством и этническими сообществами. Здесь действует около сотни национальных сообществ, которые имеют свои отделения в городах и районах Республики. Государство оказывает им помощь в выпуске средств массовой информации. В Республике издаются газеты на шести языках: башкирском, русском, татарском, чувашском, марийском и удмуртском. Развитию этносов способствуют законодательно-правовые акты, в т.ч. Государственная программа «Народы Башкортостана» — первая в России программа, разработанная для полиэтничного региона, ориентированная на создание социальной и межнациональной стабильности<sup>19</sup>.

В Саратовской области в 1997 г. Саратовской областной Думой была одобрена «Концепция национальной политики Саратовской области», охватившая целый ряд проблем как политико-правовой, так и социально-экономической и духовной значимости<sup>20</sup>.

В соответствии с данной Концепцией и созданной в июле 1998 г. Ассамблеей народов России в области стала действовать Ассамблея народов Саратовской области. С ее помощью развивался диалог, формировалось содружество и социальное партнерство. Широкая мобилизация интеллектуальных сил области способствовала обеспечению в полной мере прав человека, его гражданских и политических свобод<sup>21</sup>.

В Саратовской области стало формироваться интернациональное ядро гражданского общества в лице общественной палаты и примыкающих к ней национальных общественных и этноконфессиональных организаций. Ассоциация национально-культурных объединений Саратовской области создала группу юридической поддержки, заработал телефон горячей линии, была организована группа профилактики конфликтов на межнациональной почве<sup>22</sup>.

Основное достоинство соблюдения баланса интересов этносов в Саратовской области состоит в том, что оно не замыкается на уровне областного центра. Культура партнерских отношений вырабатывается в каждом муниципальном образовании, особенно — в полинациональных регионах. Так, руководство Энгельсского муниципального района поддерживает все конструктивные начинания национальных общественных объединений, уделяет значительное внимание созданию условий для удовлетворения этнических интересов в области культуры, быта. Национально-культурные объединения выступают инициаторами проведения многих праздников и межрайонных мероприятий, активно участвуют в политической жизни района. Национальные коллективы и «Дворы национальной кухни» постоянно привлекаются к проведению массовых мероприятий районного масштаба. Более 20 лет в Энгельсском районе действует немецкое национально-культурное объединение, более 15 лет — татарское и азербай-

байджанские национальные объединения. Татарское национально-культурное объединение совместно с мусульманской религиозной организацией выступает инициатором проведения национальных праздников и обрядов. Таким образом, интересы этноса в области культуры, быта, традиций удовлетворяются, прежде всего, на муниципальном уровне.

Не менее значимым является опыт удовлетворения этнических интересов и предпочтений в Балаковском муниципальном образовании. Помимо русских, составляющих большинство, здесь проживают украинцы, татары, чуваша, казахи, белорусы, мордва, армяне, 32 грека, 4 адыгейца, 2 американца, 2 иранца, 2 француза, по одному человеку представлены: белуджи, гуцулы, пермяки, финны, шорцы<sup>23</sup>. По сложившейся традиции в день славянской письменности и культуры, 24 мая, проводится научно-практическая конференция с приглашением представителей других национально-культурных образований, ежегодно организуется фестиваль национальных культур.

Таким образом, этнический интерес как культурно-политический и правовой феномен в постсоветский период претерпел серьезные изменения. Являясь частью общенационального интереса, он получил закрепление как в Конституции РФ, так и бывших союзных республиках. Вместе с тем во многих из них возобладал интерес «титულიной» нации, что нанесло серьезный ущерб развитию межэтнических отношений, спровоцировало миграцию русского и русскоязычных этносов, а также межнациональные конфликты. Отсутствие политики мониторинга этнических интересов, их своевременного удовлетворения, равным образом как и нарушение их баланса, приводит к этническим конфликтам и напряженности. В этой связи необходима теоретическая разработка понятия «этнический интерес», включения его в национально-культурные программы регионов. В учебных заведениях целесообразно разъяснять неразрывную связь этнических и национальных интересов, общей культуры народов нашей страны, поскольку отрыв этнического интереса от общенационального – это путь к культурной деградации и государственному распаду.

Современная политика в изучении и удовлетворении интересов этносов в разных регионах страны свидетельствует о том, что решение этой проблемы обеспечено в тех субъектах РФ, где есть реальное взаимодействие власти и национально-культурных образований, где используются современные механизмы защиты прав и интересов этносов, где создаются условия для образования и культурного развития граждан вплоть до муниципальных образований и учебных заведений.

<sup>1</sup> Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 г. // Официальный сайт Президента России www.kremlin.ru (дата обращения: 25.12.2013).

<sup>2</sup> См.: Тураев В.А. Этнополитология: учебное пособие. М., 2004. С. 386–387.

<sup>3</sup> Шабает Ю.П., Садохин А.П. Этнополитология. М., 2005. С. 284.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 317.

<sup>5</sup> Согласно БСЭ «нация – это историческая общность людей, складывающаяся в ходе формирования общей территории, экономических связей, литературного опыта, некой особенности культуры и характера, которые составляют все признаки» (см.: Большая советская энциклопедия /под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М., 1974. Т. 17. С. 375).

<sup>6</sup> См.: Константинова С.С. Этнология. М., 2005. С. 9.

<sup>7</sup> См.: Тураев В.А. Указ. соч. С. 387.

<sup>8</sup> См.: Большая советская энциклопедия /под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М., 1978. Т. 30. С. 298.

<sup>9</sup> Ачкасов В.А. Этнополитология. СПб., 2005. С. 11.

<sup>10</sup> См.: Большая советская энциклопедия /под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. Т. 17. С. 375.

<sup>11</sup> Мякшев А.П. Власть и национальный вопрос в период «развитого социализма» // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Самара, 2003 (специальный выпуск). С. 128.

- <sup>12</sup> Там же. С. 129.
- <sup>13</sup> Конституция Республики Марий Эл: принята Конституционным Собранием республики Марий Эл 24 июня 1995 г. // Конституционный Суд Республики Марий Эл: сборник официальных документов. Йошкар-Ола, 2003. С. 5.
- <sup>14</sup> См.: Там же. С. 8.
- <sup>15</sup> См.: Там же. С. 180.
- <sup>16</sup> См.: *Шаббаев Ю.П., Садохин А.П.* Указ. соч. С. 122–123.
- <sup>17</sup> См.: *Коц А., Стешин Д.* Как русских выживают с Северного Кавказа // Комсомольская правда. 2011. 18 янв. С. 8–9.
- <sup>18</sup> См.: *Шаббаев Ю.П., Садохин А.П.* Указ. соч. С. 130.
- <sup>19</sup> См.: *Губогло М.Н.* Башкортостан и Татарстан. Параллели этнополитического развития // Сайт института этнологии и антропологии Российской Академии наук URL:<http://www.iea.zas.ru> (дата обращения: 25.12.2013).
- <sup>20</sup> См.: *Викулов А.М.* Региональная национальная политика в современной России. Саратов, 2003. С. 219–223.
- <sup>21</sup> См.: *Смирнов С.К.* Ассамблея народов России: за укрепление дружбы народов – единства России // Межнациональное сотрудничество как основа сохранения культурного многообразия и сплоченности полиэтнического региона. Саратов, 2008. С. 55.
- <sup>22</sup> См.: *Ахмедов К.М., Бечвая Т.Д., Зуев А.П.* Межнациональное сотрудничество и борьба с ксенофобией – наши основные задачи // Межнациональное сотрудничество как основа сохранения культурного многообразия и сплоченности полиэтнического региона. Саратов, 2008. С. 145.
- <sup>23</sup> См.: *Запяткин Е.В.* Этноконфессиональная политика как основа общественно-политической стабильности на территории Балаковского муниципального района // Межнациональное сотрудничество как основа сохранения культурного многообразия и сплоченности полиэтнического региона. Саратов, 2008. С. 98.

**И.С. Пальгова**

## ПРИОРИТЕТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье анализируются конституционные положения федеральной политики в отношении регионов, выявляются ее основные приоритеты.

**Ключевые слова:** федеральная региональная политика, конституционные основы, образование, социальная сфера.

**I.S. Palgova**

## PRIORITIES OF FEDERAL REGIONAL POLICY

The constitutional provisions of federal policy concerning regions are analyzed in the article, also the basic priorities of federal policy are revealed.

**Keywords:** federal regional policy, the constitutional bases, education, social sphere.

Методологическая составляющая федеральной региональной политики закреплена конституционно и проявляется, прежде всего, в принципах и приоритетах, которые на протяжении всего периода реформирования совершенствовались и наполнялись новым содержанием. Так, в ст. 8 Конституции РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В ст. 11 закреплены органы государственной власти и отмечен приоритет государственной власти РФ в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ на основе Конституции РФ.

© Пальгова Ирина Сергеевна, 2014

Соискатель кафедры истории и социологии политики (Саратовская государственная юридическая академия)

Статья 71 Конституции РФ закрепила, прежде всего, политические приоритеты Российской Федерации: принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением, федеративное устройство, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство, регулирование и защита прав национальных меньшинств, установление системы федеральных органов власти. К числу конституционных гарантий в области экономики отнесены: федеральная государственная собственность и управление ею, федеральные программы в области экономического развития, установление правовых основ единого рынка, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, федеральные энергетические системы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

Приоритетами внешней политики являются: внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, оборона и безопасность, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

К числу правовых гарантий федерального центра согласно Конституции РФ отнесены: судостроительство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право. На наш взгляд, проблемы правового регулирования следовало бы поместить после политических, а не после международных, как это сделано в Конституции РФ. Вопрос о наградах и о федеральной государственной службе вполне может быть отнесен к политическим гарантиям. Анализ конституционных приоритетов федеральной политики в отношении регионов показывает, что специально не обозначена социальная региональная политика, хотя в ст. 7 отмечается, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Правда, ст. 72 содержит социальные проблемы, такие как: вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий. Однако все они отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. При таком подходе правового ограничения социальная политика не может быть эффективной. Практика показывает, что приоритеты Российской Федерации по социальным вопросам крайне необходимы. Об этом свидетельствуют и социальные федеральные проекты, и принятие в 2012 г. Закона об образовании<sup>1</sup>, и реакция федеральной власти на нарушения в сфере пенсионного обслуживания, а также на различного рода природные катаклизмы. Так, после наводнения в Крымске Краснодарского края Президент страны дал целый ряд поручений главе исполнительной власти в субъекте Федерации, а также взял на контроль решение поставленных задач. Исходя из целого ряда подобных факторов, можно сделать вывод о том, что федеральная региональная политика осуществляется помимо

конституционных предписаний и приобретает характер двух взаимосвязанных сфер деятельности. Первая выражена в законах, проектах, вторая представляет собой прямое вмешательство государственных структур и, прежде всего, Президента, в осуществление социальной политики в том или ином регионе.

Для характеристики первой сферы деятельности обратимся к анализу Закона об образовании. Общая стратегическая линия, обозначенная в нем, состоит в «реализации права на образование, обеспечении государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и создании условий для реализации права на образование». Применительно к теме нашего исследования очевидно, что государство сохраняет за собой политику реализации конституционных гарантий на образование, а саму реализацию прав граждан закрепляет за региональной властью.

Впервые за последние 20 лет в Законе четко сформулированы принципы государственной политики, определены механизмы правового регулирования отношений в сфере образования. Среди принципов, отражающих региональную политику, особого внимания заслуживают: единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства, автономия образовательных организаций, сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования. Принципиально новым явлением стало решение о предоставлении Правительством России ежегодного доклада Федеральному Собранию о реализации государственной политики в сфере образования и публикации его на сайте Правительства РФ. Опыт зарубежных стран по представлению парламенту доклада об образовании позволяет видеть намечающиеся негативные тенденции, корректировать федеральную и региональную политику. Так, американские аналитики при подготовке национального доклада об образовании в 1983 г. признали необходимость усиления государственной образовательной политики<sup>2</sup>.

Перспективным направлением в совершенствовании системы образования является обеспечение правового регулирования. Основными задачами правового регулирования отношений в сфере образования Закон признает следующие: обеспечение и защиту прав граждан на образование, создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования, разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (п. 6 ст. 4).

Стратегия действий по совершенствованию образования, заложенная в Законе, предусматривает разграничение полномочий между центром и субъектами Федерации. Так, к совместным действиям относятся: создание условий для получения качественного образования, содействие лицам с выдающимися способностями, осуществление полностью или частично финансового обеспечения лиц, нуждающихся в социальной поддержке в период получения ими образования.

Значительно расширен спектр полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования. Среди них, с точки зрения формирования федеральной политики в отношении регионов, можно выделить такие положения, как: разработка и проведение единой государственной политики в сфере



образования; разработка, утверждение и реализация государственных целевых программ, реализация международных программ в сфере образования, утверждение государственных образовательных организаций, а также образовательных стандартов, установление федеральных государственных образовательных стандартов и государственных требований, лицензирование образовательной деятельности, осуществление государственного контроля, разработка прогнозов подготовки кадров, осуществление мониторинга в системе образования на федеральном уровне.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования отнесены: разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом региональных особенностей; создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений; обеспечение государственных гарантий на получение образования; финансовое обеспечение образования; проведение мониторинга на уровне субъекта Федерации и другие меры по освоению общеобразовательных программ. Налицо социальная ориентация полномочий субъектов Федерации в области образования. Это проявляется и в создании условий для присмотра и ухода за детьми, и организации психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, обеспечении школьников учебниками. Социальная ориентация региональной политики служит одним из важнейших рычагов обеспечения региональной стабильности<sup>3</sup>.

Перспективное значение нового закона об образовании состоит прежде всего в правовом закреплении основных приоритетов региональной политики. На первое место по праву выдвигается регулирующая роль государства. Ведь именно отсутствие долгое время государственной воли в образовательном процессе привело к тому, что, например, в Краснодарском крае на 14 государственных вузов приходилось 21 негосударственное учреждение<sup>4</sup>. Если в «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» отмечалось, что государство во многом ушло из образования<sup>5</sup>, то теперь его роль восстановлена. Сильной стороной нового закона об образовании является правовое обеспечение полномочий центра и субъектов федерации. В Законе впервые употреблено понятие «локальные нормативные акты», которое конкретизирует организаторскую деятельность по вопросам образования, большое внимание уделено правам и обязанностям как педагогических, так и управленческих кадров, а также обучающихся и их родителей (представителей).

Специальная статья 11 посвящена государственным стандартам, которые призваны не только обеспечивать единство образовательного пространства Российской Федерации, но и допускают вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования. При этом в подлинно демократическом духе для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, предоставлены условия творчества по составлению учебных планов, календарных графиков. Ни федеральные государственные органы, ни органы государственной власти субъектов РФ, ни органы местного самоуправления не вправе изменять учебный план и календарный учебный график организаций, осуществляющих образовательную деятельность<sup>6</sup>. Важными задачами контроля качества образования становятся: педагогическая экспертиза, общественная аккредитация, мониторинг системы образования. Последний представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования, динамикой его результатов, а также условиями осуществления образовательной

деятельности. В нем проявляется единство всех уровней региональной политики, поскольку согласно Закону организация мониторинга осуществляется как федеральными государственными органами, так и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления.

Вместе с тем такой уровень региональной политики, как местное самоуправление, не получил должной конкретизации. Некоторые положения, такие как организация предоставления общедоступного и бесплатного образования, создание, реорганизация, ликвидация образовательных учреждений, фактически дублируют полномочия центра и субъектов Федерации. Не получил развития воспитательный компонент, а именно он должен превалировать на данном уровне региональной политики. К сожалению, не определены полномочия местного самоуправления по обеспечению профессионального образования применительно к специфике региона. Подготовка рабочих и специалистов среднего звена, на наш взгляд, должна отражать потребность экономики муниципального уровня. Слабо выражен также этнический компонент образования и воспитания. Не обозначена специфика удовлетворения потребностей населения в образовании на уровне муниципалитетов, а ведь именно эта роль местного самоуправления закреплена в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»<sup>7</sup>, а также в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Таким образом, в свете принятия нового Закона об образовании перед региональной политикой открываются новые перспективы. Среди них особого внимания заслуживают гарантии прав граждан на получение образования соответствующего уровня и качества путем совершенствования федеральной политики, правовое закрепление основных приоритетов региональной политики в субъектах Федерации, демократизация региональной политики, развитие новых форм контроля за состоянием образовательной деятельности.

Несмотря на определенную систематизацию государственной региональной политики в области образования, в целом социальная политика в отражении интересов населения регионов представлена фрагментарно, а потому решение многих проблем периодически требует прямого вмешательства центра, что отнюдь не способствует использованию регионального потенциала. В этой связи становится совершенно необходимой научная разработка концептуального уровня федеральной политики в отношении регионов. Основой такого подхода может служить рабочая гипотеза о соотношении в деятельности центра таких основных концептов, как цель, приоритеты, принципы.

Целью политики государства в социальной жизнедеятельности регионов, на наш взгляд, необходимо считать обеспечение равного уровня благосостояния и потребностей всего населения страны. О том, что данная цель не обозначена в Конституции РФ, уже говорилось. Что касается практики, то она подтверждает отсутствие какой-либо целесообразности в обеспечении центром равного уровня благосостояния. Так, величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в III квартале 2013 г. составляла: на душу населения – 7429 руб., для трудоспособного населения – 8014 руб., для пенсионеров – 6097 руб., для детей – 7105 руб.<sup>9</sup> Выборка по федеральным округам такого показателя, как величина прожиточного минимума, в IV квартале 2013 г. показала явную неоднородность уровня социальной обеспеченности в регионах (таблица).

**Величина прожиточного минимума по округам  
и некоторым субъектам Российской Федерации в IV квартале, руб.\***

Округ	Центральный	В расчете на душу населения	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети
Область	Москва	10965	12452	7908	9498
	Тамбовская область	5120	5692	4004	4926
Округ	Северо-западный				
Область	Ленинградская	7072	7874	5455	6169
	Санкт-Петербург	10965	12452	7908	9498
	Республика Коми	9496	10113	7692	9367
Округ	Уральский округ	7317	7792	6012	7384
Область	Свердловская область				
	Ямало-ненецкий национальный округ	12496	12976	9825	12012
Округ	Приволжский округ	6131	6511	5056	6159
Область	Оренбургская область				
	Республика Башкортостан	6446	6865	5273	6404

\*См.: Областной закон Ленинградской области от 7 апреля 2006 г. № 19-оз, Закон Санкт-Петербурга от 27 декабря 2013 г. № 761-135 «О потребительской корзине для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге», Закон г. Москвы от 15 мая 2002 г. № 23 «О прожиточном минимуме», Закон г. Москвы от 19 июня 2013 г. № 32 «О потребительской корзине в г. Москва». URL:<http://ppt.ru>; <http://www.rg.ru> (дата обращения: 05.01.2014).

Особенно низкой является социальная обеспеченность пенсионеров. В Тамбовской области, по сравнению с недалекой в территориальном отношении Москвой, уровень обеспеченности пенсионеров почти в 2 раза ниже. Не лучше и положение с детьми, поскольку их потребности значительно выше. Так, чтобы собрать ребенка в школу по минимуму, требуется 15 тыс. руб., а это в 3 раза больше, чем их прожиточный минимум в Тамбовской, Пензенской и Саратовской областях.

В этой связи категория «приоритеты» должна включать, прежде всего, заботу о подрастающем поколении. При этом федеральная политика в отношении подрастающего поколения должна, на наш взгляд, содержать 3 необходимых компонента: гарантии развития детей, использование молодежи как саморазвивающегося ресурса в решении социальных проблем и формирование кадрового резерва для центра и регионов. Отмечая значимость данного социального слоя, известный исследователь молодежных проблем, директор научно-исследовательского центра при Институте молодежи, подчеркнул: «Молодежь – это не только будущее,

она – «живое настоящее» и важно понять, насколько уже сегодня молодое поколение определяет содержание и характер будущего»<sup>11</sup>.

Важными социальными приоритетами в современных условиях становятся: обеспечение гарантий развития сельского населения, преодоление ксенофобии и экстремизма в полинациональных регионах, выработка специальной политики в отношении мигрантов, обеспечение трудовой занятости населения.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2012. 31 дек.

<sup>2</sup> См.: Суд над системой образования: стратегия на будущее: сборник / под ред. У.Д. Джонстона; пер. с англ. В.Н. Бузина [и др.]. М., 1991. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Регионоведение. М.; Ростов н/Д, 2004. С. 380–381.

<sup>4</sup> См.: Власть и проблемы образования молодежи в условиях транзитивности российского общества. Саратов, 2010. С. 78.

<sup>5</sup> См.: Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. URL: <http://www.mma.ru/article/ido10055> (дата обращения: 25.12.2013).

<sup>6</sup> См. п. 10 ст. 12 Закона «Об образовании в Российской Федерации».

<sup>7</sup> См.: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 11 июня.

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 2003. 8 окт.

<sup>9</sup> См.: Справочная информация: Величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Молодежь и становление новой России // Социально-политические процессы в меняющемся мире. Тверь, 2000. С. 90.

**И.В. Шестерякова**

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются перспективы развития трудового законодательства. Выделяются основные проблемы в его совершенствовании. Делается вывод относительно формирования международных трудовых норм, трудового законодательства РФ, перспектив сотрудничества государств в области трудо-правовой интеграции.

**Ключевые слова:** трудовое право, международная организация труда, трудовое законодательство, международное трудовое право, перспективы развития.

**I. V. Shesteryakova**

## THE PROBLEMS OF LABOR LEGISLATION PERFECTION

In this article the author studies the potential of labor legislation development. The main problems of labor legislation perfection are pointed out. There is a certain conclusion about the formation of international labor regulations, labor legislation of the Russian Federation, potential of development between states in the sphere of labor-law integration.

**Key words:** labor law, International Labor Organization, labor legislation, international labor law, potential of development.

*(Окончание. Начало в № 6 2013 г.)*

Трудовое законодательство будет развиваться с учетом следующих обстоятельств:

1. Модернизация потребует большего внимания к профессиональной подготовке и переподготовке, повышению квалификации как работников, так и работодателей (например, в сфере компьютерного образования). Девиз современного общества «Всеобщая компьютерная грамотность» сродни лозунгу 20-х гг. прошлого столетия «Долой неграмотность!» В свое время ликвидация всеобщей неграмотности продвинула страну, экономику далеко вперед. Сегодня то же самое происходит с компьютеризацией. Получение качественного образования не только в вузе, но главное непосредственно на производстве, регулярное повышение квалификации, переподготовка — залог повышения производительности труда. Это подтверждается и тем, что в «Резолюции о научных публикациях в электронном виде Конференции экспертов в области научных публикаций в электронном виде, организованной совместно МСНС-Пресс и ЮНЕСКО, принятые в феврале 1996 г., содержат положение о том, что каждый ученый должен получать подготовку в умении пользоваться информационными ресурсами, а также приобрести навыки авторской разработки применительно к работе в

---

©Шестерякова Ирина Владимировна, 2014  
Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия)

цифровой среде. Следовательно, должны быть созданы механизмы обучения компьютерной грамотности исследователей в различных областях, чтобы они имели возможность создавать научные произведения в цифровой среде и доводить их до сведения общественности»<sup>1</sup>.

2. Право на информацию в сфере труда должно получить новое развитие. Это станет одним из принципов трудового права, который должен найти закрепление в ст. 2 ТК РФ. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212<sup>2</sup> предусматривает, что информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти.

Международный опыт показывает, что высокие технологии, в т.ч. информационные и телекоммуникационные, уже стали локомотивом социально-экономического развития многих стран мира, а обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации — одной из важнейших задач государства.

Российской Федерации также необходимо будет привести свое национальное законодательство в области информации и информатизации в соответствие с международными стандартами, ратифицировать ряд международных актов. В частности, Конвенцию МОТ 2006 г. «О труде в морском судоходстве»<sup>3</sup>, которая предусматривает, что меры по обеспечению соблюдения Конвенции должны включать общие международные требования о том, чтобы судовладелец и капитан получали информацию о новейших достижениях в области технологий и научных открытий, касающихся организации рабочего места, принимая во внимание опасность, присущую работе моряков, и соответствующим образом информировали представителей моряков, гарантируя тем самым более высокий уровень защиты условий труда и жизни моряков на борту судов. Однако пока только создана Межведомственная комиссия<sup>4</sup> по подготовке к ратификации Российской Федерацией этой Конвенции МОТ и делаются шаги по приведению национального законодательства РФ в соответствие с этими стандартами.

Конвенция МОТ № 184 «О безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве» (Женева, 21 июня 2001 г.) предусматривает, что работники сельского хозяйства имеют право на получение информации и консультаций по вопросам безопасности и гигиены труда, в т.ч. о рисках, связанных с новыми технологиями. К сожалению, Минтруда России отнес ее к категории конвенций, ратификация которых отложена на более поздние сроки или нецелесообразна вообще<sup>5</sup>.

3. Модернизация повлияет на развитие средств связи и коммуникаций. В связи с этим возможна тенденция к уплотнению рабочего времени. С развитием указанных технологий работники будут под постоянным «контролем» работодателя, всегда находиться «на связи», что приведет к сокращению полноценного отдыха. Исследования, проведенные МОТ, свидетельствуют, что каждый пятый работник в мире, или почти 600 млн чел., трудятся более 48 ч в неделю. Несмотря на то, что за последние 50 лет в мире возобладала тенденция к использованию 40-часовой рабочей недели, в продолжительности рабочего времени имеются существенные различия между государствами. МОТ констатирует, что достойная организация рабочего времени должна соответствовать пяти взаимосвязанным критериям: сохранять здоровье и безопасность работников, учитывать интересы семьи, продвигать принципы гендерного равенства, способствовать повышению производительности

и учитывать мнение и выбор работника относительно его рабочего времени. Работники трудятся больше, чтобы получать более высокую заработную плату. Работодатели, чтобы увеличить объем выпускаемой продукции, широко используют сверхурочную работу. Недавние исследования в Европе показали, что сверхурочная работа в течение недели и в нерабочее время (по окончании рабочего дня, по вечерам, ночью и в выходные дни) — основные факторы, делающие работу неудобной для выполнения семейных обязанностей. Сверхурочная работа не позволяет уделять достаточное время семье. Однако для работников, получающих за нее дополнительное вознаграждение, она может быть серьезным финансовым подспорьем, и люди могут не согласиться работать с меньшей продолжительностью. Для высококвалифицированных работников и сотрудников руководящего звена сверхурочная работа, которая, как правило, не оплачивается, — это возможность показать приверженность работе и заинтересованность в карьерном росте. Это потребует дополнительного контроля за использованием и учетом рабочего времени.

4. С развитием всеобщей компьютеризации и телекоммуникационных технологий потребуются дополнительная защита работников по использованию работодателями персональных данных. Изменения коснутся и гл. 14 Трудового кодекса РФ «Защита персональных данных работника», т.к. всеобщая компьютеризация в нашей стране ставит под сомнение гарантированность сохранности персональных данных работника.

Усиление международно-правовой защиты прав человека, в т.ч. числе и в области труда, потребует отразить в национальном трудовом законодательстве международные трудовые нормы, еще не учтенные Российской Федерацией.

*Десятое.* Усиление взаимовлияния и взаимообусловленности отраслей права в сфере труда под влиянием глобализации и интеграции государств (трудового, международного публичного, международного частного, гражданского, уголовно-исполнительного, административного, аграрного, муниципального права). Такая взаимосвязь происходит:

1) вследствие включения международных трудовых норм, ратифицированных РФ договоров в нормативные акты различных отраслей национального законодательства (например, нормы о запрещении принудительного труда, о запрещении дискриминации);

2) вследствие рецепции отдельных понятий, взятых из одной отрасли и перенесенных в другие. Так, отдельные положения права международных договоров применяются в трудовом праве, особенно в свете усиления интеграционных процессов. В международных договорах в сфере труда, применяются понятия международного частного права. Это касается, например заимствования коллизионных привязок в отношении трудовых отношений, осложненных иностранным элементом.

*Одиннадцатое.* Мировые тенденции и проблемы в большей степени затронут регионы. Это проблемы занятости (особенно молодежи, лиц с пониженной трудоспособностью, женщин с детьми), моногородов, трудовой миграции. Особенно это будет актуально для т.н. «не востребованных» регионов, которые через 15–20 лет могут стать ведущими. Проблемы освоения этих регионов будут связаны с трудовой миграцией, развитием новых производств. Так, по итогам визита Председателя Правительства РФ В.В. Путина в Данию, в апреле 2011 г. был подписан ряд документов, среди которых Соглашение о технологическом и

проектном сотрудничестве при модернизации Пикалевского производственного комплекса между компанией «ФосАгро», Санкт-Петербургским государственным горным институтом и «ФЛСмидт А/С Дания»<sup>6</sup>. В связи с этим оцутимое влияние международные трудовые нормы будут оказывать и на региональное законодательство в сфере труда на фоне начавшегося процесса укрупнения субъектов РФ, а также на коллективные договоры и соглашения. В этой связи необходимо предусмотреть соотношение стратегии развития Концепции достойного труда на федеральном и региональном уровнях.

*Двенадцатое.* Недопущение снижения роли профсоюзов в мире и в т.ч. в Российской Федерации. Причиной снижения роли профсоюзов является резкое сокращение доли работников со средним или более низким образованием. Роберт Э. Болдуин отмечает, что «в последнее время доля американских работников-членов профсоюза со средним образованием сократилась с 29 до 14 %, а работников с высшим образованием — с 19 до 13 %. Глобализация, хотя и повлияла на расширение объемов производства, однако способствовала снижению престижа профсоюза среди работников с более низким уровнем образования»<sup>7</sup>.

Как уже указывалось, профсоюзные организации влияют на принятие и формирование международных трудовых норм. Кроме того, они:

1) проводят мониторинг трудового законодательства. По результатам мониторинга, проведенного ФНПР, разработаны и представлены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекты федеральных законов о внесении изменений в статью 23 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», а также в Гражданский процессуальный кодекс РФ о предоставлении профсоюзам права обращаться в суд с исками в защиту прав неопределенного круга лиц. Подготовлены новые варианты проектов законов о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях, в которых предусматривается установление уголовной и административной ответственности за нарушения прав профсоюзов;

2) оказывают помощь по защите трудовых прав работников. Правовыми службами членских организаций ФНПР направлено 7550 материалов в органы федеральной инспекции труда для привлечения должностных лиц к административной ответственности (из них в 2010 г. — 2004, в 2011 г. — 1982). Кроме того, в 2011 г. было проведено проверки профсоюзными техническими инспекциями труда 123 740 организаций<sup>8</sup>;

3) участвуют в законотворческой деятельности. ФНПР России участвует в модельном законотворчестве Межпарламентской Ассамблеи стран-участников Содружества Независимых Государств. Заслуживает внимания модельный закон «О деятельности частных агентств занятости (ЧАЗов)», проект которого обсуждается более двух лет. Активную позицию по приведению проекта в соответствие с международными нормами и защите прав безработных заняли профсоюзы в парламентских комиссиях стран СНГ и комиссиях Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. Она связана с защитой прав работников, в т.ч. трудовых мигрантов и работодателей: по предложению профсоюзов были исключены все положения, связанные с применением заемного труда и гражданско-правовых договоров в трудовых отношениях; предусматривается бесплатность услуг ЧАЗов для соискателей рабочих мест. В результате эффективного диалога «Единой России» и ФНПР 18 июня 2010 г. Государственная Дума ратифицировала ряд



важных для профсоюзов Конвенций МОТ: 135 Конвенцию о гарантиях деятельности профсоюзных активистов; 154 Конвенцию о содействии коллективным переговорам; 132 Конвенцию об оплачиваемых отпусках; 184 Конвенцию об основах, содействующих безопасности и гигиене труда<sup>9</sup>.

<sup>1</sup>Цит. по: *Талимончик В.П.* Право человека на информацию: международно-правовые аспекты // *Правоведение*. 2009. № 5. С. 22.

<sup>2</sup>См.: *Российская газета*. 2008. 16 февр.

<sup>3</sup>Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант Платформа F1 Эксперт».

<sup>4</sup>См.: Приказ Минтранса России, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, МИД РФ, Министерства промышленности и энергетики РФ и Федеральной миграционной службы РФ от 24 марта 2008 г. № 49/137/3287/139/69 «О создании Межведомственной комиссии по подготовке к ратификации Российской Федерацией Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант Платформа F1 Эксперт».

<sup>5</sup>См.: Информация о возможности ратификации конвенций Международной организации труда (МОТ). Информационная подборка к Парламентским слушаниям «Развитие российского законодательства в социальной сфере: перспективы дальнейшей ратификации Российской Федерацией конвенций Международной организацией труда (МОТ)». М., 2009.

<sup>6</sup>URL: <http://premier.gov.ru/visits/world/14991/events/14996/> (дата обращения: 26.04.2012).

<sup>7</sup>*Boldwin R.* The Decline of US Labour Unions and Role of Trade. Institute for International Economics. Washington, 2003. P. 7.

<sup>8</sup>См.: Сводный Отчет о работе технической инспекции труда территориальных объединений организаций профсоюзов, территориальных организаций профсоюзов за 2011 г. URL:<http://www.fnpr.ru/n/2/15/187/7101.html> (дата обращения: 10.10.2013).

<sup>9</sup>См.: Отчет Генерального Совета о деятельности Федерации Независимых Профсоюзов за период 2006–2010 гг. М., 2011. С. 42–43, 50, 54.

**Т.В. Волкова, Ю.В. Глазов, В.А. Петрушкин, С.Ю. Шараев,  
Е.Ю. Чмыхало**

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

В статье анализируется правоприменительная практика, формируемая арбитражными судами, по делам об установлении кадастровой стоимости земельных участков равной его рыночной стоимости. Обосновываются правовые позиции, выработанные по данной категории дел Федеральным арбитражным судом Поволжского округа на заседаниях Научно-консультационного совета при Федеральном арбитражном суде Поволжского округа на тему «Актуальные правовые проблемы оборота недвижимости и земельных правоотношений», состоявшегося в октябре 2013 г. в г. Казань.

**Ключевые слова:** кадастровая и рыночная стоимость земельных участков, правовые позиции судебной практики.

© Волкова Татьяна Владимировна, 2014

Кандидат юридических наук, Федеральный судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Глазов Юрий Владимирович, 2014

Председатель Федерального Суда Поволжского округа, заслуженный юрист РФ

© Петрушкин Виталий Анатольевич, 2014

Кандидат юридических наук, Председатель первого судебного состава Федерального Суда Поволжского округа, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса (Казанский федеральный университет)

© Шараев Сергей Юрьевич, 2014

Кандидат юридических наук, Председатель Двенадцатого арбитражного апелляционного суда

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия)

T.V. Volkova, Y.V. Iazov, V.A. Petrushkin, S.Y. Sharaev, E.Y. Chmihalo

## ACTUAL PROBLEMS OF JUDICIAL PRACTICE ON ESTABLISHMENT OF CADASTRAL COST OF THE LAND PLOTS

This article analyzes the legal practice formed by arbitration tribunals, for the establishment of the cadastral value of land equal to its market value. The authors justified legal positions developed by this category of cases the Federal Arbitration Court of the Volga district based on our meeting of the Scientific Advisory Council of the Federal Arbitration Court of the Volga District on «Actual problems of legal real estate and land relations,» held in October 2013 in g. Kazan.

**Keywords:** cadastral and market value of land, the legal position of jurisprudence

Земля является не только привлекательным способом капиталовложения и инвестиций в экономику страны. Интерес к ней со стороны участников мирового рынка недвижимости постоянно возрастает.

В связи с этим особо значимо формирование единообразной правоприменительной практики при разрешении споров, связанных с применением земельного законодательства. Этим проблемам было посвящено заседание Научно-консультационного совета при Федеральном арбитражном суде Поволжского округа (далее — НКС при ФАС ПО) на тему: «Актуальные правовые проблемы оборота недвижимости и земельных правоотношений», состоявшееся в октябре 2013 г. в г. Казань, на котором учеными-юристами и правоприменителями обсуждались вопросы, возникающие при разрешении споров, связанных с оборотом недвижимости. Значительное внимание было уделено расчету и взиманию платы за пользование земельными участками.

В ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) закреплён принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, а поэтому особо важными для правоприменителей и всех участников рынка недвижимости являются проблемы, возникающие при рассмотрении исков, связанных с расчетом платы за пользование земельными участками, в т.ч. об установлении их кадастровой стоимости. Вопрос об установлении кадастровой, а равно рыночной стоимости земельного участка, в настоящее время имеет актуальное значение как для арендаторов земельных участков, находящихся в публичной собственности, так и плательщиков земельного налога, а также и для получателей платежей за пользование земельными участками. Стабильные поступления в бюджет платежей за пользование землями, находящимися в публичной собственности, служат залогом экономической устойчивости любого государства. При этом важными условиями выступают прозрачные, понятные и одинаковые для всех правила определения налоговой базы и размера арендной платы.

Следует отметить, что уже длительное время несоответствие кадастровой и рыночной стоимости конкретного земельного участка порождает споры между правообладателями земельных участков и органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющими управление земельными ресурсами. В соответствии с правовой позицией, изложенной в информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 мая 2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком»<sup>1</sup> (далее — письмо

ВАС РФ № 92), существенно ограничивалась возможность оспаривания кадастровой стоимости земельного участка. В связи с этим налогоплательщики и арендаторы вынуждены были подавать заявления о признании недействительными нормативных актов субъектов РФ, которыми утверждались результаты кадастровой оценки земельных участков.

Федеральным законом от 22 июля 2010 г. №167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. №135-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>3</sup> была включена глава «Государственная кадастровая оценка», в которой устанавливались правила определения кадастровой стоимости, а также пересмотра результатов государственной кадастровой оценки земельного участка и рассмотрения споров о результатах ее определения. Этим же Федеральным законом в ст. 66 ЗК РФ<sup>4</sup> был включен п. 3, предусматривающий, что в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. С учетом этих изменений Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ была сформирована правовая позиция, изложенная в постановлении от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу №А27-4849/2010<sup>5</sup>. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в своем акте указал, что законодательство, подлежащее применению к спорным правоотношениям, не содержит запрета на возможность определения кадастровой стоимости земельного участка, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости, посредством указания его рыночной стоимости. При этом сами по себе достоверность кадастровой стоимости земельного участка и законность нормативного акта о ее утверждении предметом оспаривания в данном случае не являются. Учитывая, что рыночная стоимость, как правило, существенно ниже кадастровой стоимости земельного участка, установление кадастровой стоимости, равной рыночной, позволяет уменьшить в разы размер земельного налога или размер арендной платы, уплачиваемых участниками рынка недвижимости.

После опубликования постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу №А27-4849/2010 в арбитражные суды поступило большое количество исков об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, и в настоящее время по данной категории споров сформировалась правоприменительная практика, но при этом возникает ряд актуальных вопросов, по которым на заседании НКС при ФАС ПО в октябре 2013 г. были определены правовые позиции, и авторами в настоящей статье предлагается их научное обоснование.

Один из таких вопросов касается круга лиц, участвующих в деле. Истцами по данной категории дел, как правило, выступают лица, которые полагают, что их права нарушены вследствие внесения в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости земельного участка, не соответствующей рыночной. К таким лицам относятся, в частности, правообладатели земельных участков, а также собственники объектов недвижимого имущества, имеющие исключительное право на приватизацию земельного участка, в случае, когда стоимость его определяется исходя из кадастровой.

Надлежащим ответчиком по данным делам признается государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»<sup>6</sup> (далее – Кадастровая палата). Следует отметить, что при рассмотрении споров по данной категории дел Кадастровая палата избирает довольно пассивную позицию, поскольку не имеет никакого материально-правового интереса при их разрешении, что существенно увеличивает возможность истца добиться положительного решения. В связи с этим в целях установления баланса частных и публичных интересов было предложено определить круг третьих лиц, чьи права и законные интересы могут быть затронуты принятым по такому делу судебным актом. В частности, к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, должны привлекаться: получатель земельного налога в лице уполномоченного органа; орган исполнительной власти, утвердивший результаты государственной кадастровой оценки; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в лице Управления соответствующего субъекта; собственник земельного участка (в случае, если иск предъявлен арендатором или лицом, использующим земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования) или орган местного самоуправления, осуществляющий полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые на разграничена, указанные в п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.)<sup>7</sup>.

В юридической литературе обращается внимание на то, что зачастую оспаривается превышение кадастровой стоимости земельных участков над их возможной рыночной стоимостью. В то же время случаи существенного занижения последней сознательно игнорируются<sup>8</sup>. Необходимо отметить, что в настоящее время в производстве арбитражных судов находятся иски об установлении кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной, предъявленные получателями земельного налога, которые полагают, что кадастровая стоимость земельного участка, определенная в установленном законом порядке, ниже его рыночной стоимости. При этом возникает вопрос о том, является ли получатель земельного налога по данной категории дел надлежащим истцом, чьи права и законные интересы нарушаются несоответствием определенной в установленном порядке и внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости земельного участка его рыночной стоимости.

По этому вопросу имеются две позиции. Согласно первой получатель земельного налога выступает надлежащим истцом по данной категории споров, поскольку в результате несоответствия определенной в установленном порядке и внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости земельного участка его рыночной стоимости приводит к тому, что бюджеты различных уровней недополучают земельный налог<sup>9</sup>.

В данном случае признать получателя земельного налога надлежащим истцом следует исходя из принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов в праве.

Представители второй позиции высказывают противоположное мнение: получатель земельного налога выступает ненадлежащим истцом по данной кате-

гории споров, поскольку кадастровая стоимость земельного участка определена и внесена в государственный кадастр недвижимости в установленном законом порядке. Данная позиция основана на анализе ст. 391 Налогового кодекса РФ<sup>10</sup>, в соответствии с которой в отношении земельного участка, образованного в течение налогового периода, налоговая база в данном налоговом периоде определяется как его кадастровая стоимость на дату постановки такого земельного участка на кадастровый учет, а следовательно, права и законные интересы получателя земельного налога не нарушаются.

На наш взгляд, представляется необходимым определять надлежащего истца с учетом специфики конкретного спора, соблюдая баланс частных и публичных интересов в сфере оборотоспособности спорного земельного участка.

Еще одним актуальным вопросом при рассмотрении данной категории дел является вопрос об обязательном назначении судебной экспертизы по инициативе суда.

В соответствии с п. 1 ст. 82 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)<sup>11</sup> для разъяснения возникающих при рассмотрении дела вопросов, требующих специальных знаний, арбитражный суд назначает экспертизу по ходатайству лица, участвующего в деле, или с согласия лиц, участвующих в деле. В случае, если назначение экспертизы предписано законом или предусмотрено договором либо необходимо для проверки заявления о фальсификации представленного доказательства либо если необходимо проведение дополнительной или повторной экспертизы, арбитражный суд может назначить экспертизу по своей инициативе.

Если на спорные правоотношения нормы Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не распространяются, представление экспертизы отчета не требуется, и суд может назначить экспертизу об определении рыночной стоимости земельного участка по ходатайству сторон или третьих лиц.

Если к спорным правоотношениям подлежат применению нормы Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», то истец должен предоставить экспертизу отчета об определении рыночной стоимости земельного участка и в случае непредоставления такой экспертизы суд вправе как по ходатайству сторон, так и по собственной инициативе, назначить экспертизу отчета об определении рыночной стоимости земельного участка.

Нормами ст. 17.1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусмотрено проведение экспертизы отчета оценщика. В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010 указано, что в случае существенного расхождения между кадастровой стоимостью земельного участка и его рыночной стоимостью, определенной в отчете, подготовленном оценщиком, суд вправе назначить экспертизу этого отчета в целях его проверки при соблюдении правил АПК РФ<sup>12</sup>. Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии с правовой позицией, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 июня 2013 г. № 10761/11 по делу № А11-5098/2010<sup>13</sup> рыночная стоимость объекта должна быть доказана истцом

на ту же дату, по состоянию на которую определена кадастровая стоимость объекта недвижимости.

Таким образом, согласно нормам АПК РФ назначение экспертизы является правом, а не обязанностью суда. Однако, по нашему мнению, в целях устранения коррупциогенных факторов, суд должен более активно проявлять свою позицию и в случае, если рыночная стоимость земельного участка, определенная в отчете оценщика, существенно отличается от кадастровой оценки, по собственной инициативе назначить судебную экспертизу по проверке отчета оценщика или по определению рыночной стоимости земельного участка.

В заключении судебной экспертизы рыночная стоимость земельного участка часто устанавливается отличной от стоимости, которую просил определить истец в заявлении. Возникает вопрос: есть ли в этом случае необходимость истцу уточнять иски требования? Приведем аргументы двух противоположных мнений по данному вопросу.

Требования истца по данной категории дел носят неимущественный характер, поэтому по смыслу ст. 49 АПК РФ установление кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, в сумме, отличной от той, которую просил установить истец, не является изменением предмета или основания иска. К тому же судебная экспертиза – это один из видов доказательств, и суд, дав оценку доказательствам, имеющимся в материалах дела в порядке ст. 71 АПК РФ, без уточнения требований со стороны истца самостоятельно устанавливает кадастровую стоимость, равной его рыночной стоимости, независимо от того, что рыночная стоимость земельного участка иная, чем та которую просил установить истец.

Вторая позиция обосновывается тем, что истцом предъявляются требования об установлении кадастровой стоимости, равной его рыночной стоимости в определенной сумме. В случае, если истец настаивает на удовлетворении своих требований, учитывая, что его требования направлены на достижение определенной правовой цели, суд не вправе устанавливать иную кадастровую стоимость земельного участка, а должен отказать в удовлетворении исковых требований.

На наш взгляд, суть требований истца заключается именно в установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной рыночной стоимости, а не установлении кадастровой стоимости, равной определенной сумме, а т.к. суд принимает в качестве рыночной стоимость, установленную судебной экспертизой, то вправе самостоятельно установить кадастровую стоимость без уточнений требований со стороны истца.

В настоящее время по делам об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной рыночной стоимости, ответчиком является Кадастровая палата. В связи с этим актуален вопрос о возможности заключения мирового соглашения при рассмотрении данной категории споров. Требования об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, рассматриваются в порядке искового производства, поэтому в соответствии с п. 4 ст. 49 АПК РФ стороны могут закончить дело мировым соглашением в порядке, предусмотренном гл. 15 АПК РФ.

Между тем с целью исключения возможности злоупотребления процессуальными правами со стороны истца и ответчика, судам необходимо устанавливать, не приведет ли утверждение мирового соглашения к нарушению прав и законных

интересов других лиц, в частности собственника земельного участка публичного образования (в случае если иск предъявлен арендатором, либо лицом у которого земельный участок находится на праве постоянного (бессрочного) пользования), получателя земельного налога.

Как правило, заключение мирового соглашения между сторонами по данной категории дел направлено на злоупотребление правом, поскольку при такой ситуации ответчик, не заинтересованный в исходе дела, не проявляет активную позицию при рассмотрении дела, что влечет установление кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, на основании отчета оценщика, составленного по заказу истца. При этом стоимость земельного участка, установленная в таком отчете, обычно меньше кадастровой стоимости.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что заключение мирового соглашения между истцом, оспаривающим несоответствие внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости земельного участка его рыночной стоимости, и органом кадастрового учета возможно, но это может привести к злоупотреблению со стороны правообладателя земельного участка, выражающемуся в умышленном уменьшении его стоимости. При заключении мирового соглашения суд не вправе оценивать доказательства, а по данной категории в целях соблюдения баланса всех участников земельных правоотношений, в т.ч. местного бюджета, целесообразно проводить судебную экспертизу, следовательно, потребуется рассмотрение спора по существу.

Системный анализ судебной практики по делам об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, показал наличие достаточно острых вопросов, требующих законодательного и правоприменительного разрешения для того, чтобы «сбалансировать публичные фискальные интересы государства и частнособственнические интересы землепользователей при определении размера платы за землю и реализовать главный принцип земельного права — принцип эффективного и рационального использования земли»<sup>14</sup>.

Следует отметить, что существующий судебный порядок установления кадастровой стоимости земельных участков не является предельно оптимальным, поскольку разделяет правообладателей земельных участков на две категории: тех, кто уже снизил (заменял) кадастровую стоимость земельного участка на его рыночную и тех, кто этого еще не сделал. Кроме того, правообладателям земельных участков фактически приходится выступать против решений государственной и муниципальной властей, осуществляющих управление земельными ресурсами, что является достаточно сложным, длительным и, безусловно, снижает эффективность управления земельными ресурсами.

На повышение эффективности управленческого процесса в сфере полноценного вовлечения земли в гражданский оборот и усиление функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами неоднократно обращал внимание Президент РФ В.В. Путин. В частности, он обозначил ряд первоочередных задач в реформировании управленческих функций, а также сосредоточил внимание всех органов управленческого процесса на модернизации и совершенствовании законодательной и правоприменительной сфер рационального и эффективного использования земельных ресурсов, в т.ч. создании оптимальных условий приобретения земельных участков в собственность и

как следствие поступлений налоговых и арендных платежей за использование земельных участков<sup>15</sup>.

Учитывая уникальность земельно-имущественного комплекса в российском законодательстве земельные участки являются определяющими понятиями. Это законодательное закрепление приоритета земли позволяет выделить самостоятельную систему государственного регулирования платности использования земельных ресурсов на основе обеспечения соблюдения права собственности и экономической самостоятельности правообладателей земель.

Применение современных эффективных инновационных форм хозяйствования, базирующихся на административно-рыночных механизмах регулирования земельно-имущественных отношений, в т.ч. при определении кадастровой стоимости и установлении рыночной цены земли, позволяет решить следующие задачи: эффективное использование земли как территориально-базисного, социально-экономического и природно-хозяйственного объекта; создание инновационной системы социально-правовых и финансово-управленческих начал для развития всех форм собственности; создание действенного механизма экономико-правовой ответственности за причинение ущерба окружающей среде и экологической безопасности государства; совершенствование правового механизма по наделению субъектов РФ и местных органов самоуправления полномочиями по регулированию комплекса земельно-имущественных отношений в регионах, городах и сельских населенных пунктах.

<sup>1</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 7.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30, ст. 3998; 2013. № 30, ч. I, ст. 4081.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3813; 2013. № 30, ч. I, ст. 4082.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 30, ч. I, ст. 4080.

<sup>5</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 11.

<sup>6</sup> См. ч. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. от 23 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017; 2013. № 30, ч. I, ст. 4083; п. 5.1.3 положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. №457 (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052; 2013. № 45, ст. 5822; п. 2 Приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 11 марта 2010 г. № П/93 «О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета» (зарегистрировано в Минюсте России 15 апреля 2010 г. № 16909) // Российская газета. 2010. 19 апр.; Приказ Минэкономразвития РФ от 4 февраля 2010 г. № 42 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости» (зарегистрировано в Минюсте России 31 марта 2010 г. № 16771) // Российская газета. 2010. 9 апр.; Приказ Минэкономразвития России от 18 мая 2012 г. № 292 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по предоставлению сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости» (в ред. от 15 апреля 2013 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 16 июля 2012 г. № 24929) // Российская газета. 2012. 3 авг.; 2013. 21 июня.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 2001. № 44, ст. 4148; 2013. № 23, ст. 2881.

<sup>8</sup> См.: *Волович Н.В., Турова Е.Ю.* К вопросу о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости земельных участков. Ч. 1 // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 5. С. 6–18.

<sup>9</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 27 мая 2013 г. по делу № А 65-19837/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; 2013. № 49, ч. I, ст. 6335.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2013. № 44, ст. 5633.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> *Хотько А.В.* Оспаривание результатов кадастровой оценки земель: правовые позиции высших судов России // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 141–154.

<sup>15</sup> См.: Материалы заседания президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», состоявшегося 9 октября 2012 г. URL:<http://Президент.РФ/news/16618> (дата обращения: 24.10.2012).



**А.Л. Юсупов**

## ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В статье рассматриваются отдельные вопросы нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, в случае нарушения ими законодательства о противодействии коррупции.

**Ключевые слова:** дисциплинарная ответственность, противодействие коррупции, дисциплинарный проступок, государственная должность, государственный служащий.

**A.L. Yusupov**

## CONCEPT AND FEATURES OF A DISCIPLINARY RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF THE LAW ABOUT CORRUPTION COUNTERACTION

The article considers some issues of legal regulation of the disciplinary liability of public officials and persons holding public office, in case of violations of the law about corruption counteraction.

**Keywords:** disciplinary punishment, corruption counteraction, a disciplinary offence, public office, public official.

Дисциплинарная ответственность является разновидностью юридической ответственности, которая представляет собой возникающее из правонарушения правовое отношение между государством в лице уполномоченных органов и должностных лиц и делинквентом, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного наказания<sup>1</sup>.

Институт дисциплинарной ответственности, в отличие от остальных видов юридической ответственности, не является узкоотраслевым и распределён по трём отраслям права: трудовому, административному и уголовно-исполнительному. В свою очередь в структуре административно-правового регулирования дисциплинарная ответственность предусмотрена в законодательстве о государственной службе, об образовании и о статусе судей. С принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>2</sup> стало возможным говорить о том, что вопросы дисциплинарной ответственности в существенной мере урегулированы и антикоррупционным законодательством, поскольку речь в нём идёт о применении санкций дисциплинарного характера к государственным служащим и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ.

Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции также неоднородна. Она может применяться к государственным служащим и лицам, замещающим отдельные государственные должности. В этой части её необходимо отнести к сфере регулирования административного права.

© Юсупов Артур Леонидович, 2014  
Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ematorina@sgap.ru

С другой стороны, действие антикоррупционного законодательства распространяется на муниципальных служащих, некоторых работников государственных органов и организаций, не являющихся государственными служащими, но к дисциплинарной ответственности за совершение соответствующих дисциплинарных проступков они привлекаются по правилам внутреннего трудового распорядка в соответствии с трудовым законодательством. Применительно к муниципальным служащим это установлено в ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Таким образом, в структуре административно-правового регулирования дисциплинарную ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции можно определить как возникающее из нарушения норм Федерального закона «О противодействии коррупции», антикоррупционных положений федеральных законов и иных нормативных актов, регулирующих порядок прохождения различных видов государственной службы и статус лиц, замещающих отдельные государственные должности, правоотношение между государством в лице уполномоченного субъекта дисциплинарной власти и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного дисциплинарного взыскания.

В настоящее время дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции регламентирована таким образом, что составляет обособленный сегмент в кругу дисциплинарно-властных отношений, урегулированных нормами административного права.

Дисциплинарная ответственность имеет традиционную для юридической ответственности структуру и включает следующие элементы: 1) основания дисциплинарной ответственности (юридическое, или нормативное, и фактическое); 2) условия дисциплинарной ответственности, в т.ч. условия, её исключающие; 3) субъект дисциплинарной ответственности и 4) дисциплинарные взыскания, т.е. меры дисциплинарной ответственности. На основе содержания данных элементов, а также тенденций антикоррупционной политики государства важно отразить три существенных момента, определяющих особое место дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции в общем административно-правовом механизме дисциплинарной ответственности:

1. Наличие особого нормативного основания дисциплинарной ответственности, под которым понимаются правовые нормы, предусматривающие составы дисциплинарных проступков.

Дисциплинарная ответственность не является формализованной, т.е. законодателем не даётся исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков, поскольку ситуации, в которых субъект дисциплинарной власти вправе применить дисциплинарное взыскание, разнообразны и не поддаются перечислению в нормативном акте<sup>4</sup>. По словам С.Н. Чаннова, в этом проявляется одна из особенностей дисциплинарной ответственности<sup>5</sup>. Составы дисциплинарных проступков можно называть лишь условно, руководствуясь положениями нормативных актов, устанавливающих обязанности, запреты и ограничения, и исходя из предусмотренности дисциплинарной ответственности за их нарушение.

Вместе с тем, если нормативное основание дисциплинарной ответственности, не связанной с коррупциогенными проступками, не выходит за пределы нормативных актов, регулирующих порядок прохождения государственной службы определённого вида или в определённом органе государственной власти, то дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции имеет своё собственное дополнительное нормативное основание — Федеральный закон «О противодействии коррупции», в котором названы составы коррупциогенных дисциплинарных проступков и даже определены дисциплинарные взыскания за их нарушение.

2. Универсализация дисциплинарной ответственности государственных служащих различной видовой и ведомственной принадлежности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

В научной литературе часто выделяют общую дисциплинарную ответственность, урегулированную Трудовым кодексом РФ, и специальную, к которой привлекаются государственные служащие в соответствии с законодательством о государственной службе<sup>6</sup>. Применительно к служащим целесообразно использовать более дифференцированный подход, в соответствии с которым выделяют, как правило, три вида дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления:

1) дисциплинарная ответственность по специальным дисциплинарным уставам и положениям, которые действуют в системе военной службы и отдельных видов правоохранительной службы, т.е. там, где поддерживается предельно высокая дисциплина и максимальная слаженность в работе;

2) дисциплинарная ответственность в порядке подчинённости, что характерно для государственной гражданской службы;

3) дисциплинарная ответственность по правилам внутреннего трудового распорядка, к которой привлекаются служащие государственных органов, не имеющие статуса государственных служащих, а также служащие иных органов и организаций<sup>7</sup>.

Кроме того, отдельные учёные, анализируя нормы о дисциплинарной ответственности судей, называют и четвёртый вид дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления — в порядке, установленном корпоративным актом профессионального или статусного сообщества<sup>8</sup>.

Здесь необходимо отметить, что дисциплинарная ответственность, не связанная с нарушениями законодательства о противодействии коррупции, не имеет признаков унификации, поскольку предусмотрена в нормативных актах, регламентирующих различные виды государственной службы. Мало того, такая унификация не представляется целесообразной ввиду особенностей прохождения отдельных видов службы, в частности, военной, где дисциплинарная ответственность применяется за совершение не только дисциплинарных проступков, но и административных правонарушений (по общему правилу). При этом каждый из перечисленных видов дисциплинарной ответственности сохраняет своё самостоятельное значение и в существенной мере изолирован от других её разновидностей (по фактическим основаниям, субъектам дисциплинарной ответственности, субъектам дисциплинарного принуждения, дисциплинарному производству, строгости дисциплинарных взысканий и их перечням).

Правовой предпосылкой для унификации дисциплинарной ответственности в антикоррупционной сфере послужил п. 6 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции», декларирующий унификацию прав государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, а также устанавливаемых для них ограничений, запретов и обязанностей в целях повышения эффективности противодействия коррупции.

Одновременно законодатель принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»<sup>9</sup> внёс дополнения в ряд федеральных законов, предусматривающие общий для разных видов дисциплинарной ответственности перечень составов коррупциогенных дисциплинарных проступков, общую категорию «утрата доверия» и общий порядок дисциплинарного производства по этим проступкам. Помимо этого, и в самом Федеральном законе «О противодействии коррупции» содержатся универсальные положения, устанавливающие безальтернативность дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы за нарушение антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений.

3. Слияние под воздействием универсальных начал дисциплинарной и конституционно-правовой ответственности за совершение коррупциогенных правонарушений.

Существование конституционно-правовой ответственности отражено в научной и учебной литературе по теории государства и права и обосновано в трудах по конституционному праву. Например, признанный специалист в области конституционного права О.Е. Кутафин рассматривал конституционно-правовую ответственность как разновидность юридической ответственности, указывая, что ей присущи элементы кары в качестве претерпевания делинквентом неблагоприятных последствий назначенного за нарушение норм конституционного права наказания<sup>10</sup>.

Применительно к механизму антикоррупционного регулирования среди разнообразных мер конституционно-правовой ответственности необходимо выделить те из них, которые могут применяться к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, т.е. различные формы досрочного прекращения их полномочий в связи с совершёнными ими противоправными деяниями, например, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ Президентом РФ. Такая ответственность является своего рода аналогом дисциплинарной ответственности, поскольку для вышеназванных лиц дисциплинарная ответственность, как правило, не предусмотрена. Исключение составляют заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры, а также судьи, хотя, если обратиться к актам Конституционного Суда РФ<sup>11</sup>, то досрочное прекращение полномочий судьи в них рассматривается в качестве меры не дисциплинарной, а конституционно-правовой ответственности, своего рода импичмента.

Однако проблема заключается в том, что, как верно подмечено в научной литературе<sup>12</sup>, законодательство не содержит норм, подтверждающих существование конституционной (или конституционно-правовой ответственности), т.е. подобного термина законодатель не предусмотрел, поэтому далеко не всеми

учёными-юристами она выделяется как самостоятельный вид юридической ответственности.

В ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции», содержащей перечень видов юридической ответственности за нарушения физическими лицами антикоррупционного законодательства, также нет указания на конституционную ответственность, в то время как действие Закона распространяется в т.ч. и на лиц, замещающих государственные должности. Для них в Законе установлен перечень противоправных деяний, идентичный перечню дисциплинарных проступков, предусмотренному для государственных служащих, а также близкие или аналогичные дисциплинарным взысканиям меры ответственности. Системный анализ положений Закона дает основания утверждать, что законодатель унифицировал ответственность государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, за совершение коррупционных проступков, и по своим внешним характеристикам для последних она является дисциплинарной, но в сущности сохраняет иную конституционно-правовую природу.

Вместе с тем законодательство о противодействии коррупции объективно должно распространяться на лиц, замещающих государственные должности, однако требуется оптимизация механизма привлечения их к юридической ответственности. В первоначальной редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» подобных положений не было вообще, а их последующее появление стало результатом поспешной деятельности законодателя на пути выполнения международных обязательств. Кроме того, и в научной литературе неоднократно высказывались предложения о распространении на лиц, замещающих государственные должности, антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, а также ответственности за их нарушение<sup>13</sup>. Ещё в 1993 г. обосновывалась позиция о необходимости принятия антикоррупционного закона, не ограниченного сферой государственно-служебных отношений<sup>14</sup>. Учитывая динамику развития современного антикоррупционного законодательства, можно предположить, что впоследствии юридическая ответственность лиц, замещающих государственные должности, будет урегулирована иначе.

Подводя итог изложению ключевых моментов, определяющих место дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции в общей системе дисциплинарно-принудительных отношений, регулируемых нормами административного права, отметим, что она имеет и иные важные особенности, обусловленные спецификой фактического основания дисциплинарной ответственности, условиями ответственности, составом дисциплинарного проступка (в частности, особым подходом законодателя к субъективной стороне коррупционного правонарушения), субъектами ответственности, дисциплинарных взысканий, а также дисциплинарного производства и его принципов.

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 330–331.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6228.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

<sup>4</sup> См.: Глухов Е.А. Формулирование оснований привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 12. С. 12.

<sup>5</sup> См.: *Чаннов С.Е.* Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // *Трудовое право.* 2006. № 6. С. 63.

<sup>6</sup> См.: *Савин И.Г.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2010. № 8. С. 23.

<sup>7</sup> См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М., 2006. С. 131.

<sup>8</sup> См.: *Аулов В.К., Туганов Ю.Н.* Правовые проблемы дисциплинарной ответственности судей в Российской Федерации // *Российский судья.* 2010. № 2. С. 10.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6730.

<sup>10</sup> См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 388.

<sup>11</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 59-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литвинова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав подпунктом 8 пункта 13 Положения о квалификационных коллегиях судей и Положениями статьи 21, пункта 1 статьи 22 и абзаца второго пункта 2 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: *Рогов А.С.* О некоторых аспектах понимания конституционной ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2011. № 2. С. 43.

<sup>13</sup> См., например: *Бибик О.Н.* Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях // *Современное право.* 2010. № 3. С. 116–117.

<sup>14</sup> См.: *Кузнецова Н.Ф.* Обсуждение проблемы борьбы с коррупцией // *Государство и право.* 1993. № 2. С. 135.

# ИНФОРМАЦИЯ

## В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

### IN DISSERTATION COUNCILS

В январе 2014 г. в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

#### на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**31 января 2014 года — Овчаренко Александром Викторовичем** на тему «Сочетание принципов устности и письменности в гражданском и арбитражном процессах».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.И. Носырева.

**31 января 2014 года — Колпаковым Романом Владимировичем** на тему «Институт отвода (самоотвода) гражданского процессуального законодательства России».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор О.В. Исаенкова.

**31 января 2014 года — Матвиенко Дарьей Викторовной** на тему «Защита авторских прав иностранных граждан в Российской Федерации и в странах Европейского союза».

Специальность 12.00.03 — гражданский право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент И.В. Шугурова.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА  
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru) (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И.\_статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться: а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3–4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5–7).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Рисунки и таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL:) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): *Артамонова Е.* Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: [www.spbpravo.ru](http://www.spbpravo.ru) (дата обращения: 23.01.2009); *Хужокова И.М.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

**Примечания:**

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru).

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу:

<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

**Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:**

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru)