

67.400
К 65



КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ В ПЕРЕПЛЕТЕ НАУЧНЫХ ИНТЕРПРЕТАЦИЙ

МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ, ПОСВЯЩЕННОЙ 20-ЛЕТИЮ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



КОНСТИТУЦИЯ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Белгород, 2013

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ В ПЕРЕПЛЕТЕ НАУЧНЫХ ИНТЕРПРЕТАЦИЙ

**МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ, ПОСВЯЩЕННОЙ 20-ЛЕТИЮ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Белгород, 2013

от Степаненко В.А.

УДК 74.582.68
ББК 378:34(082.2)
К65



Редакционная коллегия:

Е.Е. Тонков – доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист России

М.В. Мархгейм – доктор юридических наук, профессор

И.Н. Куксин – доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист России

К65 Конституция России в переплете научных интерпретаций: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (г. Белгород, 19-21 декабря 2013 г.) – Белгород, ООО «ГиК», 2013. – 202 с.

ISBN 978-5-906520-23-4

Данный сборник систематизирует материалы Международной научно-практической конференции «Конституция России в переплете научных интерпретаций», посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации.

В сборнике освещаются актуальные вопросы юридической науки в сопряжении с конституционными ценностями и императивами. В частности, представлены исторические, регулятивные, организационные, процессуальные аспекты развития различных конституционных институтов с учетом современных вызовов и социально-политических координат.

Адресован научным и практическим работникам, аспирантам, студентам, а также всем, кто интересуется проблемами конституционного строительства России.

ISBN 978-5-906520-23-4

-878845-

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

© Авторы сборника
© НИУ «БелГУ»

**НАУЧНАЯ
БИБЛИОТЕКА**
им. Н.Н. Страхова

Полухин Олег Николаевич,
доктор политических наук, профессор;
Мархгейм Марина Васильевна,
доктор юридических наук, профессор
(НИУ «БелГУ», Белгород)

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ КАК ИМПУЛЬС ПУБЛИЧНОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ СОЛИДАРНОСТИ

Любой юбилей используется в качестве повода отметить особенные черты и свойства юбиляра, подчеркнуть его заслуги в решении конкретных добрых дел. Применительно к Конституции России, празднование 20-летия которой началось за полгода до события и продолжалось после него, мы решили обратить внимание на ее роль в формировании публичной и общественной солидарности, понимая судьбоносность последней в развитии современного российского общества и государства.

Трудно не согласиться, что Конституция «самым непосредственным образом влияет на облик страны и ход современной истории»¹, устанавливая принципы отношений между человеком (обществом) и государством. Свидетельством этому служат даже формальные этапы конституционного строительства России, следующие за российскими конституциями 1918, 1925, 1937, 1978 гг., три из которых в свою очередь обуславливались конституциями СССР.

Традиционно признавалось, что любая конституция выступает прообразом «общественного договора», с помощью которого закрепляется расстановка политических сил, соглашение элит. Не отрицая этого, исследователи публично-правовых отношений на стыке политической теории и практики, раскрывают конституцию в качестве специального механизма, необходимого для построения нового социального порядка, наделяя ее силой управления социальными трансформациями². Эффективность этого связывается с соответствием «конституционного дизайна» конкретного государ-

¹ Шахрай С.М. О Конституции. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. М.: Центр конституционного законодательства и публичного права, 2013. С. 3.

² См., например: Weingast B.R. Constitutions as governance structures: The political foundation of secure markets // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1993. Vol. 149 (1). P. 289; Alberts S. Why Play by the Rules? Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay // *Democratization*. 2008. Vol. 15 (5). P. 850-860.

ства политическим традициям страны, достигнутой ею ступени развития гражданского общества, прецедентным сценариям поведения правящей элиты и пр.

По убеждению С.М. Шахрая, конституции умирают от дефицита смыслополагания. Если конституция не показывает людям, куда нужно стремиться и что следует для этого делать, она становится никому не интересной, а порожденный ею конституционный строй – неустойчивым³.

С.В. Степашин, выступая 27 июня прошлого года на Всероссийской конференции преподавателей конституционного права «Актуальные вопросы преподавания конституционного права Российской Федерации», отметил, что современные конституции посредством законов формируют государственную идентичность, национальную повестку, вектор развития и образ будущего для конкретной страны⁴.

Формирование такого образа для России складывалось в период эскалации многовекторного кризиса, раскола общества, конфликта власти. Противостояние элит, не имеющих навыков искать компромисс, дошло в Москве до эпизода гражданской войны. На это обратил внимание Президент России В.В. Путин, выступая на торжественном концерте, посвящённом 20-летию Конституции Российской Федерации. По его словам, «идеи и положения, нормы Конституции оттачивались в ходе острых дискуссий и в столкновении мировоззрений...»⁵.

Поскольку принять Конституцию России в условиях согласия было невозможно, а принимать необходимо, то противоборствующие, но при этом включенные в процесс разработки проекта основного закона страны стороны стали двигаться по пути включения в его текст тех базовых принципов, которые ни у кого не вызывали возражений и воспринимались как реальные и непоколебимые конституционные заповеди. Текст Конституции России стал результатом общих стараний «политиков, общественных деятелей, учёных-правоведов, специалистов и экспертов, представлявших самые разные точки зрения и разные взгляды. Но их объеди-

³ Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. – М.: ОАО «Красная Звезда». 2013. С. 19.

⁴ <http://www.ach.gov.ru>

⁵ <http://www.kremlin.ru/news/19827>

нило главное – они ориентировались и на исторические традиции нашей государственности, и смотрели в будущее. Их предвидение, взвешенность достойны всяческого уважения»⁶. Это, по нашему мнению, следует признать первичным, но важным опытом публичной солидарности.

Как свидетельствуют документы, отражающие процесс формирования проекта Конституции России⁷, наиболее сложно согласовывались позиции по организации государственной власти. Полученный-таки вариант, определяющий каталог и полномочия органов публичной власти, порядок их взаимодействия в функциональном и уровневом срезе, подходы к разрешению возможных конфликтов, также явился результатом общего интереса сторон к принятию новой конституции страны.

Однако при всем консенсусе «создателей» текста конституции без общественной солидарности ее принятие было бы невозможным. Проект Конституции России был вынесен на всенародное голосование, которое и состоялось 12 декабря 1993 г. Дейтельное единодушие избирателей было оценено по абсолютному большинству их голосов: приняли участие в голосовании 54,8% избирателей (58,19 млн чел.), из них 58,42% (32,94 млн чел.) проголосовали за принятие Конституции нашей страны.

Представляется, что в самом названии процедуры принятия Конституции России – всенародное голосование – заключен импульс общественной солидарности. Уточним, что с формальных оснований некорректно утверждать, что наша Конституция принята в порядке референдума, поскольку данный институт появился в России уже после данного события. Одновременно необходимо подчеркнуть, что и сейчас в Конституции России есть понятийное разделение референдума (ч. 3 ст. 3 – высшая форма народовластия, ч. 2 ст. 32 – право российских граждан, п. «в» ст. 84 – полномочие Президента его назначать в соответствии с федеральным конституционным законом и др.) и всенародного голосования (ч. 3 ст. 135 – способ принятия Конституции России). Считаем, что всенародное голосование по проекту конституции – это верное кон-

⁶ <http://www.kremlin.ru/news/19827>

⁷ См.: Хронологическая таблица «Конституционный кризис в России и принятие новой Конституции Российской Федерации» // Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. – М.: Наука, 2013. С. 641-747.

ституционное решение, работающее на развитие общественной солидарности. При этом в отечественной конституционно-правовой науке пока нет соответствующих разработок по дифференциации названных конституционных институтов.

Анализ текста действующей Конституции России показывает, что она содержит положения, которые поддерживают публичную и общественную солидарность. Прежде всего, это преамбула, где сосредоточены базовые ценности, внятные, понятные, социально единые и важные для отдельного человека.

Импульс к социальной солидарности исходит из каждого положения преамбулы, которые в своей совокупности отражают значимые для российского общества (гражданский мир и согласие; почитание памяти предков; вера в добро и справедливость; ответственность за Родину перед нынешним и будущим поколениями) и государства (исторически сложившееся единство; суверенитет; демократические основы; благополучие и процветание России; включенность в мировое сообщество) константы. Исходя из этого, можно выделить исторические, нравственные, гуманитарные, ориентирующие, организующие смыслы солидарности.

Рассмотрение публичной и общественной солидарности как общности интересов позволяет прирастить смысловое наполнение и иных положений российской Конституции. В частности, это касается тех конституционных норм (например, ст. ст. 5, 10, 11, 80, 95, 103, 104, 125, 126, 127, 129), которые были интерпретированы как конституционное партнерство. Введенная в политико-правовой оборот ежегодными докладами Совета Федерации 2004–2005 гг. формула «конституционное партнерство» обусловлена потребностью емко сформулировать и точно охарактеризовать природу определяемых Конституцией России взаимоотношений государственных органов – субъектов формирования и реализации государственной политики России⁸. При этом следует признать, что таким подходом не обеспечивается вся совокупность общности интересов, а только представляется публичная солидарность в ее государственном проявлении. Как известно, в России помимо государственной власти (федерального и регионального уровней)

⁸ <http://rudocs.exdat.com/docs/index-200058.html?page=5>

конституирована власть муниципальная (ст. 12; Глава 8 «Местное самоуправление»). В научных разработках уже предлагалось авести в оборот «муниципальное партнерство», понимаемое как новый формат «сотрудничества органов местного самоуправления с аналогичными и иными публичными органами в целях оптимизации решения вопросов местного значения и повышения эффективности такой деятельности»⁹. В силу того, что в данные отношения включаются и государственные органы, то сделан закономерный вывод об универсальном характере муниципального партнерства.

Вместе с тем таким же атрибутом государства, как власть, но не абстрактным, а реальным, является и его население (народ). Применительно к России он конституционно определен «многонациональным», признан «единственным источником власти» (ч. 1 ст. 3) и осуществляет ее непосредственно, а также через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). Гарантии «многонациональности» и иных особенных свойств и характеристик «народа» выражаются в недопустимости дискриминации по национальности (как и любым иным основаниям) (ч. 2 ст. 19), в запрещении создания и деятельности общественных объединений, цели и действия которых направлены, помимо прочего, на разжигание национальной (как и социальной, расовой, религиозной) розни (ч. 5 ст. 13). В силу действия ч. 2 ст. 15 Конституции России данные конституционные положения обязательны для всех публичных и социальных субъектов. Названные конституционные положения отражают как социальную, так и публично-социальную солидарность.

Ряд конституционных норм отражают виды социальной солидарности через общность конкретных интересов. В частности, речь идет об общественных объединениях, основанных на профессиональных (ч. 1 ст. 30), политических (ч. 3 ст. 13), религиозных (ч. 2 ст. 14) интересах. Конечно, наивно полагать, что общность интересов есть идиллическая картинка. При этом, рознясь в деталях, в главном – ценностном – они совпадают. Именно это, как мы уже отмечали, и стало фундаментом для разработки про-

⁹ Золотарев М.П. Конституционно-правовые основы и факторы развития муниципального партнерства в современной России : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право / М.П. Золотарев ; науч. рук. М. В. Мархгейм. – Белгород, 2011. – С. 7.

екта Конституции России и ее принятия всенародным голосованием.

Деятельное признание солидарности в публичном и общественном смыслах характерно и для субъектов Российской Федерации. В частности, в Белгородской области 24 ноября 2011 г. была артикулирована Стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011-2025 гг.¹⁰ как общества социальной ответственности и гражданской солидарности. В поддержку данной Стратегии выступили руководители области и 28 лидеров общественных организаций, подписав Договор о взаимной ответственности за реализацию Стратегии¹¹.

Обобщая изложенное и признавая продуктивность интегративного понимания публичной и общественной солидарности с учетом уже признанной модели «конституционное партнерство» и ранее обоснованного «муниципального партнерства», предлагаем ввести в научный оборот понятие «конституционная солидарность». В самом общем смысле – это конституционно обусловленная, законодательно конкретизированная, регионально адаптированная совокупность отношений между человеком (обществом) и публичными структурами различной функциональной и уровневой принадлежности для гармонизации и реализации общих интересов в целях благополучия и процветания России.

¹⁰ www.belkult.ru/.../Prikazy/Pasport_strategii.doc

¹¹ <http://www.opbo.ru/sites/opbo.ru/files/znanie-sila-03.pdf>

Тонков Евгений Евгеньевич,
доктор юридических наук, профессор
(НИУ «БелГУ», Белгород)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕКТОР ПРАВООЩИТНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права приобретает сегодня решающее значение для выбора того пути, по которому в ближайшее время предстоит идти нашей стране. Все мы являемся очевидцами того, как давно устаревшие идеологические стереотипы по-прежнему превалируют в общественном правосознании, что не способствует ни современному пониманию сущности функций государства, ни обеспечению приоритета прав человека в сфере публичной власти. К сожалению, и конструктивных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет, хотя единое мнение так и не сложилось.

Изменившиеся экономические, политические и социокультурные условия неизбежно обуславливают перенос акцентов с интересов общества на интересы личности. Это существенно влияет на саму парадигму управления обществом, инициируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы, которые требуют осмысления и обоснования на теоретико-методологическом уровне.

Российский юрист М.В. Вишняк, член партии социалистов-революционеров и секретарь Учредительного собрания, в своей работе, написанной на переломе эпох, называл историю человеческого общества историей «расширения юридического признания свободы личности»¹².

При этом субъективное право он определял как совокупность правомочий и притязаний, принадлежащих личности на основе норм объективного права, как то, что признается в интересах индивида и снабжено возможностью правовой защиты»¹³.

¹² Вишняк М.В. Личность в праве. – Петроград, 1917. – С. 85.

¹³ Вишняк М.В. Указ. соч. С. 28.

Сегодня нередко приходится слышать об отсутствии в России традиций гражданского общества, что наш народ не готов адекватно воспринять идеи свободы и трактует их только как вольницу, ведущую к хаосу и разрухе. Между тем, в дореволюционной России идеи субъективного права обсуждались достаточно активно. Например, Г.Ф. Шершеневич все попытки отрицания субъективного права называл «протестом против слова, а не означаемой им сущности»¹⁴.

Вот почему, руководствуясь логикой развития суверенной российской государственности, учитывая вызовы современности и обязательства нашей страны по международным договорам гуманитарного свойства, а также основываясь на теоретических постулатах и факторах трансформации функций государства, мы высказали предположение о существовании безусловных предпосылок выделения самостоятельной правозащитной функции государства¹⁵.

Особенности правозащитного регулирования и правовой защиты человека рассмотрены в работах П.В. Анисимова, М.А. Беспаловой, А.И. Земсковой, Т.М. Калининной, М.В. Мархгейм, В.М. Лазарева, Н.В. Папичева, А.В. Стремоухова и других авторов.

Несмотря на то, что правозащитная функция государства нашла достаточно четкое закрепление в Конституции РФ, ее выделение в качестве самостоятельного направления государственной деятельности в правоведении пока не состоялось. Тем не менее, на наш взгляд, в современном цивилизованном демократическом государстве, к числу которых стремится принадлежать и Россия, обособление правозащитной функции приобретает характер тенденции. На это указывают, во-первых, положения международных актов в части, касающейся защиты прав человека; во-вторых, нормы новых конституций, в той или иной степени отражающих обязанность государства защищать права и свободы человека; в-третьих, признание юрисдикции международных правозащитных органов, опосредующее ответственность государства, допустившего нарушение прав и свобод человека.

¹⁴ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – М., 1912. – С. 600.

¹⁵ См.: Тонков Е.Е., Беспалова М.А. Правозащитная функция государства: вопросы теории. – Ростов-на-Дону, 2012.

Рассматривая правозащитную функцию как неотъемлемый элемент правовой государственности, В.С. Кудря полагает, что это «выражается не только в создании определенных институтов, в частности, создании и эффективном функционировании институтов конституционной юстиции, но и активной правозащитной практики судов общей юрисдикции, а также международных судебных органов»¹⁶.

Правозащитную практику судов общей юрисдикции достаточно очевидно характеризуют следующие данные. В 2012 году в судах были оправданы 0, 8% подсудимых, причем последние десять лет этот показатель остается неизменным. В реальности эта цифра еще меньше (0, 5 %), так как количество лиц, в отношении которых оправдательные приговоры отменены судами более высокой инстанции составляет в среднем 33, 3 %. Причем на период так называемых «сталинских» репрессий приходится наибольшее число оправдательных приговоров (в 1938 г. – 13, 4 %) ¹⁷.

Сегодня оправдательный приговор в суде рассматривается как чрезвычайное происшествие и его вынесению предшествует согласование на самом высоком уровне. Получается, что в те годы правозащитная практика судов была более эффективной, а сами суды гораздо более самостоятельными?

На наш взгляд, российское «демократическое федеративное правовое государство», равно как и «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», поспешно продекларированное в ст. ст. 1, 7 Конституции РФ, переживают затянувшийся период становления и развития, отягощенный процветанием коррупции и чиновничьего произвола. Самоценность и самоидентификация личности, являющиеся критериями свободного развития и совершенствования гражданского общества, на наш взгляд, существенно сдали свои позиции даже по сравнению с приснопамятными 90-ми.

¹⁶ Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 3.

¹⁷ См.: <http://rusplt.ru/fact/opravdatelnie-prigovori.html>.

По словам О.В. Орловой, «идея гражданского общества не получила должной легитимации в общественном сознании, не выросла в сознание и быт российского человека»¹⁸.

Признание приоритета прав человека и установление государственной обязанности по их защите – распространенное и даже привычное явление в современном демократическом мире. Поэтому теоретическое осмысление комплекса проблем, связанных с исследованием институтов охраны и защиты субъективных прав, роли функций государства в этом процессе, безусловно, не является новым. Однако опыт практической реализации ст. 2 Конституции РФ показал, что существенного положительного изменения обстановки в сфере прав и свобод человека и гражданина не произошло.

Более того, по мнению некоторых ученых, «субъекты право творчества так и не определились с целью, ради которой осуществляются охрана и защита прав, свобод и законных интересов»¹⁹.

Исследования, проведенные М.В. Мархгейм около десяти лет назад, показали, что права и свободы граждан нередко нарушаются представителями власти, вследствие чего формируется недоверие к государству, отторгаются его инициативы, включая и правозащитные²⁰.

Прошедшие годы не стали фактором существенного изменения отношения к правам человека и необходимости их соблюдения и защиты. Сложившуюся ситуацию можно считать вполне закономерным результатом сформировавшейся на постсоветском пространстве научно-правовой традиции, которая существовала и продолжает во многом главенствовать с советских времен.

Функции государства по-прежнему рассматриваются как способы или средства воздействия государства на общественные процессы и поведение людей. Такие представления последовательно отражают присущую советскому правоведению идеологию верховенства государства над личностью, которой отводилось место объекта воздействия со стороны государственных органов.

¹⁸ Орлова О.В. Понятие и предпосылки возникновения и развития гражданского общества // Государство и право. – 2013. – № 7. – С. 25.

¹⁹ Малько А.В., Субочев В.В. Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. – М., 2010. – С. 26.

²⁰ См.: Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 26.

На наш взгляд, в современном социальном государстве подобная ситуация должна быть преодолена, т. к. существенно отдаляет его от правового качества, выступает барьером для поступательного развития, противопоставляет интересы гражданского общества и государства, наконец, просто не соответствует конституционному вектору правозащитной функции государства. Для исправления сложившегося положения правозащитный аспект государственной деятельности требуется существенно усилить. Наиболее убедительные аргументы, подтверждающие данный довод, могут быть выявлены при научном осмыслении комплекса вопросов, связанных с обособлением и становлением правозащитной функции Российского государства.

Наша страна, к сожалению, не является ни колыбелью теории правового государства, ни полигоном для убедительного освоения ее практики. Его идеи, возникнув во времена античности, научное оформление получили в известных работах Ж.Ж. Руссо, теории общественного договора, трудах немецких философов и правоведов. В России же до сих пор отсутствуют фундаментальные исследования, посвященные правовому государству и правозащитной деятельности, хотя в Конституции РФ закрепляется характеристика правового государства и его элементов.

По словам Л. Тевено, исследователь-правовед «выступает в качестве носителя некоего блага, которое позволяет ему принимать участие в политической жизни, давая советы власть имущим или излагая публично свои взгляды»²¹. К сожалению, далеко не многие ученые, даже защищенные соответствующими регалиями, отваживаются сегодня подвергать властные структуры (особенно регионального, «близкого» к вузу уровня) даже минимальной конструктивной критике. Думается, мы тем самым оказываем «медвежьё услугу» не только самим себе, но и обществу, своим потомкам, а также и самим власть предержащим.

В то же время необходимо учитывать субъективный характер любой концепции правозащитной деятельности государства, соглашаясь с В.Н. Кудрявцевым в том, что «познание общественных

²¹ Тевено Л. Взаимосвязь права и экономики // Юридическое образование: новые подходы в России и Западной Европе. – М., 2001. – С. 151.

явлений в значительной мере изменяется под воздействием взглядов и поступков самого исследователя»²².

Очевидно одно, что новая правовая перспектива не может основываться на простой совокупности юридических норм и рациональности создающего их государства вне практики правовой коммуникации, обеспечиваемой с помощью функций государственной деятельности. Наряду с расширением сферы деятельности государства, изменения вектора его направленности в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина, возникает необходимость в приближении функций современного социального государства к параметрам, заданным Конституцией.

В первую очередь, целесообразно уточнение приоритетных направлений деятельности государства и его органов в сфере защиты прав человека, развитие конституционной системы и структуры такой защиты, выработка критериев участия публичных структур в реализации правозащитной функции государства. Эти и иные возможности, опосредованные обособлением и развитием правозащитной функции государства, могут позитивно сказаться на состоянии защиты прав человека в России.

Сегодня социальная дифференциация российского общества уже перешагнула порог, за которым в его верхних и нижних слоях начинают формироваться взаимоисключающие интересы. Недооценка этой проблемы, ее игнорирование, замалчивание или неловкие попытки закамуфлировать реальное положение дел в угоду, якобы, общенациональным интересам, могут привести к негативным последствиям. Искаженный характер развития рыночных отношений в России не только обусловил очевидную криминализацию общества, но и очевидный регресс нравственно-духовной среды, сопровождаемый процветающим правовым нигилизмом.

Приоритетная ценностная ориентация на богатство, не подкрепленная взвешенной и выверенной идеологией, привела к таким перекосам в общественном сознании, что самыми популярными образами стали физиономии бандитов, лавочников и коррумпированных чиновников. Идеалы личного обогащения факти-

²² Кудрявцев В.Н. Об особенностях методологии социальных и гуманитарных наук // Новая и новейшая история. – 1995. – № 3. – С. 4.

чески официально утвердились в качестве общего мерилa ценностей, постепенно окрашивая собой всю общественную психологию. Персональный успех в достижении материального благополучия рассматривается как высшее благо.

При этом социально значимыми оказываются не собственно человеческие качества, а результат их использования в конкурентной борьбе. Обеспеченность и власть в средствах массовой информации представляются основными символами, своеобразным свидетельством приспособленности человека к новому общественному порядку.

Высоко оценивая преимущества свободного рынка и демократических устоев, поддерживаемых руководством страны, следует признать, что формирование гражданского общества, реальной демократии, создание правового государства подразумевают господство права, Конституции и закона. Сильное государство, соответствующее современному характеру и структуре общества, должно располагать не менее эффективной методологией и реальным инструментарием, позволяющими осуществлять надежное противостояние возникающим угрозам.

Познание сущности правозащитной деятельности государства, основанное на приоритете человеческих целей и ценностей, является одним из характерных признаков государственной деятельности в условиях модернизации. Его объектом служит процесс деятельности государства по осуществлению правозащитной функции, а задачи заключаются в разработке теоретических проблем и практических вопросов, в выработке научных рекомендаций по совершенствованию данного процесса.

Глушаченко Сергей Борисович,
доктор юридических наук, профессор
(Санкт-Петербург)

Москаленко Станислав Александрович,
ассистент кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРИНЦИП РАВНОПРАВИА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН В ИСТОРИКО-ПРАВОВОМ КОНТЕКСТЕ

Принцип равенства предполагающий, что все члены общества поставлены в одинаковые условия, является неотъемлемой характеристикой справедливого общественного устройства. Указанный принцип, исходя из такой значимости и адресации различным субъектам, можно классифицировать и интерпретировать в связи со спецификой последних.

Так, в качестве субъектов принципа равенства, помимо иных, выступают мужчины и женщины. В данном контексте равенство прав и свобод является своеобразным индикатором состояния равенства в обществе вообще, отражает специфические взаимоотношения полов. Вместе с тем принцип равенства мужчин и женщин соединяет в себе основные характеристики равенства, в целом отражает его сущность и содержание²³.

Уточним, что сущность принципа гендерного равенства состоит в том, что женщины и мужчины – это независимые (свободные) и равные субъекты права, в том числе обладающие известной и равной автономией воли в случае своего участия в социальных связях и отношениях, реализации своих прав и законных интересов²⁴.

Полагаем, исследование юридической природы и генезиса феномена равенства мужчин и женщин будет способствовать уяснению его сущности, а также выявлению положительных и отрицательных сторон развития. Это позволит сделать оценку совре-

²³ См.: Зайков Д.Е. Развитие принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин в советский и постсоветский периоды // История государства и права. – 2011. – № 18. – С. 18-21.

²⁴ Поленина С.В., Скуржо Е.В. Право, гендер и культура в условиях глобализации. – М.: Формула права, 2009. – С. 14.

менного состояния принципа гендерного равенства и скорректировать его развитие в оптимальном прогрессивном векторе.

В юридической литературе наличествует мнение, что в целом в истории становления принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин в России можно обособить два ключевых этапа. Первый характерен для развития такого равноправия в монархический период, а второй – в период республики²⁵.

По мнению С. Лукашевского, конституционные принципы равенства, в том числе и по признаку пола, в развитии российской истории до 1993 г. подразделялись на три этапа: классово-пролетарский (закреплен в первой советской Конституции 1918 г.), показательно-социалистический (нашел свое отражение в «Сталинской» Конституции 1936 г.) и распределительный (в Конституции 1977 г.)²⁶. Женская тема во всех перечисленных конституциях развивается несколько обособленно от общей проблемы – проблемы дискриминации по признаку пола²⁷.

Считаем, представленные классификации имеют право на существование. Однако в контексте конституционно-правового исследования, будет продуктивным хронологическое деление связанное именно с отображением основных положений о равенстве мужчин и женщин в учредительных актах государства. При этом целесообразно выделение и доконституционного периода.

Так, по Русской Правде, если убивали женщину высокого рода, то следовала «вира», составляющая половину от того, что необходимо было выплачивать в случае убийства мужчины того же ранга (то есть 40 гривен за мужчину и 20 – за женщину)²⁸. Однако такая ситуация была характерна не для всех стран в данном временном промежутке. Например, по Салической правде убийство женщины, которая могла иметь детей, устанавливался штраф в 600, а аналогичное преступление в отношении мужчины предполагало штраф в 200 солидов.

Позже по Соборному уложению 1649 г. ситуация в отношении женщин не изменилась: женщину закапывали живьем в землю,

²⁵ Пашенцева С.В. Этапы развития гендерного равноправия в России // Право и политика. – 2007. – № 12.

²⁶ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов / Под ред. С. Лукашевского. – М., 2003. – С. 196.

²⁷ См.: Федосеева Н.Н., Костромина Д.Д. Права женщин в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. – 2007. – № 3.

²⁸ История отечественного государства и права: Хрестоматия. – Екатеринбург, 2009. Ч. 1. – С. 15.

если она убивала мужа. За убийство жены мужчина, как правило, подвергался только церковному покаянию²⁹.

Женское неравенство обнаруживалось и том, что в качестве свидетеля на суде она была менее ценна, нежели мужчина. В одном из указов Петра Великого, посвященном судебному процессу, говорилось: «Свидетель мужеска пола паче женска»³⁰.

Таким образом, в данном хронологическом промежутке женщина как часть общества не представляла никакой ценности, соответственно не могло идти и речи о ее субъективных правах.

В период Российской империи законодательство продолжало защищать привилегии мужчины-мужа. Отмечалась практически полная зависимость жены от мужа, ее повиновение ему как главе семейства³¹. К примеру, в паспортном уставе было определено правило, в соответствии с которым замужней женщине мог быть выдан отдельный паспорт исключительно с согласия мужа. Он имел право затребовать к себе по этапу беглую жену³². На жену возлагалась обязанность совместного проживания с мужем, вопреки ее желанию, повсеместное следование за ним, кроме тюрьмы и ссылки.

Следовательно, не выступая в качестве полноценной самостоятельной личности в обществе, женщина получила характеристики через статус жены и состояние в семейных отношениях. При этом женщины, представляющие разные социальные группы, не были равны перед законом: в лучшем правовом положении находились представительницы привилегированных, имущих слоев, в отличие от крестьянок и работниц³³.

Формально ситуация стала изменяться 4 февраля 1914 г. с принятием Закона, который всем женам предоставил право приобретения отдельного паспорта без мужского согласия. Данный нормативный правовой акт, с одной стороны, наделил жену правом ухода от мужа, но с другой, – полиция могла прийти за ней и водворить к мужу в соответствии со ст. 103, которая содержательно сводилась к следующему: супруги должны жить вместе и по-

²⁹ Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. – М., Изд-во Моск. ун-та, 1961.

³⁰ См.: Пашенцева С.В. Этапы развития гендерного равенства в России // Право и политика. – 2007. – № 12.

³¹ См.: Государственный архив Российской Федерации. Ф. 516. Оп. 1. Д. 6. Л. 368.

³² См.: Государственный архив Российской Федерации. Ф. 516. Оп. 1. Д. 6. Л. 347 об.

³³ См.: Хасбулатова О.А. Опыт и традиции женского движения в России (1860-1917). – Иваново, 1994. – С. 18.

этому: 1) воспрещаются все акты, ведущие к самовольной разлуке супругов; 2) в случае переселения, поступления на службу или иной смены постоянного места жительства мужа его жена обязана за ним следовать³⁴.

Слабо защищали права женщин и нормы уголовного законодательства Российской Империи. Так, конокрадство и похищение крупного рогатого скота влекло за собой более суровое наказание, чем похищение женщины. Наоборот, женщине грозило тюремное заключение на срок от 8 месяцев до 1 года, если она оставила мужа, согласившись на свое похищение. Наравне с мужчинами женщин приговаривали к каторжным работам, а беременность лишь приостанавливала осуществление смертной казни³⁵.

Неравенством отличалось положение мужчин и женщин при несении государственной службы. Занимавшие медицинские должности – врачи-женщины, не имели права производства в чины и награждения орденами. На женщин, находящихся на службе в государственных контрольных учреждениях, адресных столах и на железных дорогах Министерства путей сообщения, вовсе не распространялись права, подразумеваемые государственной службой, а также право замещения штатных должностей³⁶. Женщин вообще не принимали в иные учреждения государственной службы.

В качестве составляющей правового статуса женщины выступают ее политические права и, в частности, избирательное право. Русские женщины до 1917 г. фактически были лишены возможности участия в государственном управлении и самоуправлении.

В соответствии со ст. 17 Положения о земских учреждениях 1864 г. у женщин не было права участвовать в земских избирательных собраниях. Для них позволительным считалось посылать на собрания вместо себя уполномоченных: своих «отцов, мужей, сыновей, зятьев, внуков, родных братьев или племянников»³⁷. Городовым положением 1870 г. для женщин также устанавливалась

³⁴ Покровская М.И. Закон и жизнь // Статьи из ежемесячного журнала «Женский вестник»; http://www.owl.ru/win/books/rw/s2_3.htm

³⁵ См.: Пашенцева С.В. Этапы развития гендерного равноправия в России // Право и политика. – 2007. – № 12.

³⁶ См.: Михайлова В. Русские законы о женщине. – М., 1913. – С. 6.

³⁷ Михайлова В. Русские законы о женщине. – М., 1913. – С. 2.

возможность не личного участия в избрании гласных городской думы, а через уполномоченных, снабженных соответствующими доверенностями (ст. 25).

С учреждением представительного органа – Государственной Думы, женщины, согласно Положению о выборах 1906 г. в этих выборах также не участвовали.

Когда к власти в России пришли большевики, они сосредоточили усилия на реформировании всей системы социальных отношений, включая гендерные связи. Это было связано, прежде всего, с формальным предоставлением женщинам равных прав с мужчинами.

По данному поводу проводилась активная пропаганда идеи по включению женщин в производственную сферу, в целом в общественные отношения с полным уравниванием в правах с мужчинами³⁸. Указанное включение расценивалось в качестве непременного и обязательного условия в построении социализма. В.И. Ленин писал, что «без привлечения женщин к самостоятельному участию не только в политической жизни, но и к постоянной, поголовной общественной службе нечего и говорить не только о социализме, но и о полной и прочной демократии»³⁹.

Дальнейшее включение женщин в общественную жизнь меняло ее роль в обществе и требовало трансформации всего быта на коллективных началах. Брак в таких условиях предполагал и полное равноправие в семейных отношениях, а также упрощение процедуры его заключения и расторжения. В связи с этим в декабре 1917 г. был принят Декрет о гражданском браке, о детях и о введении книг актов состояния⁴⁰, который определил гражданский брак как новую форму брака, заключаемую уже не по религиозным обрядам в церкви, а в специальных государственных органах записи актов гражданского состояния.

Сентябрь 1918 г. был ознаменован принятием Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опе-

³⁸ Пашенцева С.В. Этапы развития гендерного равноправия в России // Право и политика. – 2007. – № 12.

³⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 31. – С. 165.

⁴⁰ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о введении книг актов состояния» // <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2098>

кунском праве⁴¹. В этом акте гражданский брак – единственная законная форма брака, зарегистрированная отделом записи актов гражданского состояния. Были допустимы разводы, основанные как на обоюдном согласии обоих супругов, так и на желании одного из них. Первый случай формализовался через загс, где был зарегистрирован брак, а во второй – через суд. Так законодательство уравнивало женщин в семейной сфере с мужчинами.

Слустья месяц после Октябрьской революции 1917 г. российские женщины освободились от ранее существовавших ограничений. Они были наделены правом свободно выбирать профессию, место жительства, получать образование, расторгать брак и др. В 1920 г. было легально закреплено право женщин на аборт.

Отметим, что в принятых до 1936 г. конституциях, фактически не предусматривалось юридических конструкций прямо указывающих на наличие принципа равенства мужчин и женщин. Так, Конституция РСФСР 1918 г.⁴² терминологически в качестве субъектов выделяла гражданина, трудящегося. Мужчина и женщина, исходя из представления пролетарского государства, имели одинаковый статус и были равны как «трудящиеся» или «трудящиеся массы» (ст. 7).

Вместе с тем следует уточнить, что Конституцию РСФСР 1918 г. можно расценивать в качестве первого акта, в котором было закреплено равенство российских женщин с мужчинами в политических и гражданских правах. В ее ст. 64 особо подчеркивалась возможность гражданам обоего пола пользоваться правом избирать и быть избранными. Уместно также подчеркнуть, что Советская Россия попала в первую пятерку стран мира, где женщинам было предоставлено активное и пассивное избирательное право в представительные органы страны.

Конституции СССР 1924 г.⁴³ не затрагивала вопросы положения человека, гражданина, мужчины и женщины, так как в ней был

⁴¹ Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (принят ВЦИК 16 сентября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 76-77. – Ст. 818.

⁴² Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.; прекр. действие) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – № 51; www.garant.ru

⁴³ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923 г.). Утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1923. – № 150.

определен порядок образования СССР. Следовательно, в советский период принцип равенства мужчин и женщин впервые был закреплен в ст. 122 Конституции СССР 1936 г. Женщинам в СССР были предоставлены равные с мужчиной права во всех сферах жизни – хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической.

Возможность осуществления женщиной этих прав обеспечивалась путем предоставления ей равных с мужчиной прав – на труд, его оплату, отдых, социальное страхование и образование, государственную охрану интересов матери и ребенка, государственную помощь многодетным и одиноким матерям, предоставление женщинам при беременности отпусков с сохранением содержания, широкую сеть родильных домов, детских яслей и садов»⁴⁴. Указанная конституционная норма выравнивала статус одного пола по статусу другого – мужского. По мнению Л.Н. Завадской, нет оснований говорить о гендерной идее равенства двух полов, поскольку стандарт, заложенный в Конституции СССР 1936 г., был односторонним – мужским. В его основе не было идеи уважения прав человека независимо от пола. Однако это был важный момент в осознании обязательности равенства женщины по отношению к мужчине во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни, несмотря на условия ограниченной свободы, пределы которой определялись государством⁴⁵.

В качестве положительного момента необходимо указать на введение конструкции «равные права – равные возможности», позволяющей реализовывать положения принципа равенства мужчин и женщин, хотя от установления усеченной области равных возможностей женщин реализовывать равные с мужчинами права законодателю уйти не удалось⁴⁶.

⁴⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.). Утратила силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР от 07.10.1977 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936, 6 декабря.

⁴⁵ Гендерная экспертиза российского законодательства / отв. ред. Л.Н. Завадская. – М.: Издательство «БЕК», 2001. – С. 22.

⁴⁶ См.: Зайков Д.Е. Развитие принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин в советский и постсоветский периоды // История государства и права. – 2011. – № 18. – С. 18-21.

Аналогичные установления относительно рассматриваемого принципа содержались и в ст. 126 Конституции РСФСР 1937 г.⁴⁷ 27 июня 1936 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «О запрещении аборт, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной помощи многодетным, расширении сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве об аборт». По мнению С.Г. Айвазовой, этот правовой акт, по факту подвел итоги прежней практики и теории «свободной любви» и «свободной семьи». Семья как ячейка общества бралась государством под свою опеку, так как последнее нуждалось в крепкой опоре, устойчивых социальных связях и отношениях, которые семья всегда и везде обеспечивает⁴⁸.

В июле 1944 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ, который признавал только зарегистрированный брак как основание для взаимных прав и обязанностей у супругов. Документ определял неравенство женщины тогда, когда она решалась на внебрачную связь и свободную любовь. К внебрачным связям приравнивались все свободные фактические браки.

Была усложнена процедура развода, сам развод стал считаться признаком моральной неустойчивости, мог повлечь неприятные последствия для карьеры. Роль женщины в указанном хронологическом промежутке – хранительница семейного очага, нравственная опора семьи и при этом труженица социалистического производства. Таким образом, правовой статус женщины был противоречивым, что порождало диспропорции в соответствующих отношениях⁴⁹.

После смерти И.В. Сталина в 1953 г. в сфере регулирования отношений между мужчиной и женщиной произошли изменения, связанные с их определенной либерализацией. Реформа образования 1954 г. восстановила смешанное образование; в 1955 г. снова был узаконен аборт, а в 1965 г. – существенно облегчена

⁴⁷ Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». Утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР от 12.04.1978 г. // Документ опубликован не был; www.garant.ru

⁴⁸ См.: Айвазова С.Г. Русские женщины в лабиринте равноправия. – М., 1998.

⁴⁹ Пашенцева С.В. Этапы развития гендерного равноправия в России // Право и политика. – 2007. – № 12.

процедура развода. В 1968 г. был принят новый документ – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье. Его положения касались не столько долга и обязанностей женщин, сколько их прав в связи с материнством. В целом государственное гарантирование адресовалось женщине-матери.

Конституции СССР 1977 г. своей ст. 35 определила, что в СССР женщины и мужчины имеют равные права. Реализация таких прав обеспечивается путем предоставления женщине равных с мужчиной возможностей в сферах получения образования и профессиональной подготовки, в труде, вознаграждении за него и продвижении по работе, в общественно-политической и культурной деятельности. Гарантированы и специальные меры охраны труда и здоровья женщин; создающие условия и позволяющие женщинам сочетать труд с материнством; правовой защиты, материальной и моральной поддержки материнства и детства с учетом предоставления оплачиваемых отпусков, иных льгот для беременных женщин и матерей; постепенного сокращения рабочего времени женщинам, имеющим малолетних детей⁵⁰.

По мнению Л.Н. Завадской, отличительной чертой Конституции 1977 г. была идея о предоставлении гражданам всего объема экономических и социальных прав при минимальном объеме политических и гражданских прав. По ее мнению, такая конституционная доктрина с позиций социалистического и одновременно, тоталитарного государства определяла отношение государства к гражданам. Мужчины и женщины обладали равными правами без изъятий, поскольку таковые были сделаны для всех.

Особенностью ст. 35 Конституции СССР 1977 г. была норма, предоставившая женщинам равные с мужчинами возможности с целью гарантировать не только равенство в правах, но и фактическое равенство.

В первоначальном варианте Конституции РСФСР 1978 г. ст. 33 (вслед за ст. 35 Конституции СССР 1977 г.) содержала спе-

⁵⁰ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик принята ВС СССР 07.10.1977 г. Утратила силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Соглашения от 08.12.1991 г. «О создании содружества независимых государств» // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

циальные гарантии равных прав женщины и мужчины⁵¹. Это одна из наиболее обширных формулировок о гарантиях равноправия женщин и мужчин из когда-либо включавшихся в конституции в мире. К сожалению, 21 апреля 1992 г. в результате внесения изменений в Конституцию России данная формулировка была изъята из Основного закона. Положение о равноправии людей вне зависимости от пола было перенесено из ст. 33 в ч. 3 ст. 34 Конституции и сформулировано следующим образом: «Мужчины и женщины имеют равные права свободы». На это повлияли политические процессы и происходящие трансформации того периода. Первоначально они отражались в отдельных декларативных документах.

Так, Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. № 2393-1 была утверждена Декларация прав и свобод человека⁵², которая вопрос о равенстве мужчин и женщин рассмотрела в одностороннем порядке, не выделяя даже отдельной правовой нормы для решения этой проблемы: заявленный принцип был имманентен только брачным отношениям в виде равной защиты законом мужчин и женщин.

Позже Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина⁵³, положения которой по закреплению принципа равенства мужчин и женщин носили более совершенный характер: «Мужчина и женщина имеют равные права и свободы». Таким образом, впервые было закреплено равенство не только прав, но и свобод мужчин и женщин.

Уточним, что в указанном правовом акте впервые в формулировке принципа гендерного равенства мужчина поставлен на первое место. По мнению Д.Е. Зайкова, данное обстоятельство обусловлено намерением законодателя уйти от откровенно патерналистской позиции по отношению к женщинам и возврату к исторически сложившемуся распределению роли мужчин и женщин в

⁵¹ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России принята ВС РСФСР 12.04.1978 г. Утратила силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.

⁵² Ведомости СНД и ВС СССР. – 1991. – № 37. – Ст. 1083.

⁵³ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

обществе и государстве⁵⁴. Однако Декларация прав и свобод человека и гражданина не в полной мере приняла опыт советских конституций, в связи с чем были утрачены важнейшие достижения в области прав человека и гражданина.

В Конституции РФ 1993 г. в ч. 3 ст. 19 несколько расширила указанную в Декларации 1991 г. формулировку («Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации»), но полнота перечисленных возможностей и гарантий, содержащихся в Основном законе 1978 г. так и не была воспроизведена.

Проценко Евгений Дмитриевич,
доктор юридических наук, профессор
(Санкт-Петербург)

Гусева Анна Алексеевна,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
теории и истории
(НИУ «БелГУ», Белгород)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЗОВАНИЕ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ современного состояния отечественного законодательства об образовании позволяет сделать вывод о том, что его развитие имеет дальнейшие перспективы, обусловленные необходимостью решения ряда проблем, существующих в данной области.

В числе современных проблем развития законодательства об образовании необходимо выделить проблему соответствия отечественного законодательства в области образования международно-правовым обязательствам Российской Федерации, обусловленную традиционным выделением в системе источников законодательства об образовании двух уровней: международно-

⁵⁴ Зайков Д.Е. Развитие принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин в советский и постсоветский периоды // История государства и права. – 2011. – № 18. – С. 18-21.

правового и внутригосударственного. Последний в соответствии с конституционными основами государственного устройства Российской Федерации включает в себя три подуровня уровня – федеральный, уровень субъекта Российской Федерации и муниципальный.

На сегодняшний день так называемое международное образовательное право объединяет свыше 150 разного рода международно-правовых актов, принятых ООН, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международной организацией труда (МОТ), Советом Европы и другими международными организациями.

Часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, направленная на урегулирование взаимодействия национального и международного права, устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, отмечая при этом приоритет последних: «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Однако мониторинг действующего законодательства Российской Федерации выявил большое число нестыковок и коллизий между федеральным законодательством об образовании и отдельными положениями международно-правовых актов.

Следует отметить, что источники международного права, регулирующие интеграционные процессы в отдельных сферах образования, становятся международными стандартами, обязательными для законодательной власти государства, участвующего в интеграционных процессах, при принятии актов внутригосударственного права.

Анализ законодательных норм свидетельствует о том, что международные договоры Российской Федерации заключаются для того, чтобы регулировать вопросы международного сотрудничества Российской Федерации в сфере образования. А для регулирования всех остальных отношений, складывающихся в сфере образования, должны применяться нормы внутригосударственного права – акты

законодательства Российской Федерации, что противоречит смыслу ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться как в международных договорах и соглашениях, регулирующих исключительно образовательные отношения⁵⁵, так и в различных договорах и соглашениях универсального характера, основное содержание которых непосредственно не связано со сферой образования⁵⁶. Следует признать, что присоединение Российской Федерации к процессам создания единого европейского пространства высшего образования в рамках Болонского процесса и углубление интеграционных процессов в области образования в ЕврАзЭС (Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой «Об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях» (Москва, 29 марта 1996 г.) и принятые в его развитие иные международно-правовые акты) существенно изменили концепцию правового регулирования высшего образования в Российской Федерации. Если раньше законодательство, регулирующее высшее образование, формировалось исключительно как внутригосударственное, то теперь оно становится ориентированным преимущественно на международное право и решения компетентных интеграционных органов.

К сожалению, действующая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» существенно искажает картину правового регулирования исследуемых общественных отношений, ориентируя участников правоотношений на

⁵⁵ Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы (заключена в Париже 21 декабря 1979 г.); Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (ETS № 32) (заключена в Париже 14 декабря 1959 г.); Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (подписана в Париже 11 декабря 1953 г.); Соглашение о сотрудничестве в области распространения знаний и образования взрослых (заключено в Москве 17 января 1997 г.); Соглашение о сотрудничестве в области образования (заключено в Ташкенте 15 мая 1992 г.) и др.

⁵⁶ Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята в г. Париже 14 декабря 1960 г. на 11-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО); Соглашение о содействии распространению на международном плане наглядно-звуковых материалов образовательного, научного и культурного характера (заключено 10 декабря 1948 г.); Соглашение о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера (заключено в Лейк-Сажессе, Нью-Йорк 22 ноября 1950 г.); Конвенция № 142 Международной организации труда «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов» (принята в г. Женеве 23 июня 1975 г. на 60-й сессии Генеральной конференции МОТ) и др.

внутригосударственное право, не знающее многих правовых норм, включенных в источники международного права.

Еще одна проблема несоответствия внутригосударственного и международного права, возникающая в области образования, связана с порядком признания иностранных образовательных квалификаций. При этом российское законодательство не всегда соответствует основным идеям и подходам Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165) от 11 апреля 1997 г.

Новаторство Лиссабонской конвенции проявляется в том, что она фактически зафиксировала отказ от таких понятий, как «нострификация» и «эквивалентность»; они заменены на единый термин «признание». Под признанием в Лиссабонской конвенции (ст. I) понимается официальное подтверждение полномочным органом значимости иностранной образовательной квалификации в целях доступа ее обладателя к образовательной и (или) профессиональной деятельности. Такие существенные изменения в подходах, наметившиеся в европейском образовательном праве, являются, как справедливо отмечает Г.А. Лукичев, результатом перехода к совершенно иным, чем прежде, принципам и практике оценки документов об образовании, основанных не на выявлении близости или различий перечней дисциплин (содержания) сравниваемых образовательных программ, а на сопоставлении всей совокупности знаний заявителя с точки зрения наличия у него возможности освоить программу последующего цикла (уровня) на основе предшествующего образования. Лиссабонская конвенция о признании в соответствии с принципами Великой хартии европейских университетов (Болонской декларации 18 сентября 1988 г.) значительно расширила объем прав университетов в вопросах признания зарубежных дипломов (квалификаций). Ранее эти вопросы в большинстве европейских стран являлись исключительной компетенцией национальных правительств. Подходы, обозначенные в Лиссабонской конвенции, нацелены на правовую защиту законных интересов обладателей зарубежных дипломов и квалификаций; предусматривается безусловное право заявителя на подачу апелляции в случаях непризнания, а также обязанность ком-

петентных органов и организаций аргументировать и доказывать обоснованность принятия того или иного решения по признанию.

Таким образом, несоответствие национального законодательства положениям Лиссабонской конвенции создает серьезные юридические препятствия на пути продвижения государства к единому европейскому образовательному пространству. Лиссабонская конвенция представляет собой международно-правовой инструмент состыковки национальных систем образования Европейского региона через сопоставление их основных уровней (дипломов) в целях взаимного признания, и в этом качестве она представляет собой базовый документ для формирования единого европейского пространства высшего образования. Вот почему так важно «настроить» российское законодательство об образовании на тональность правовых предписаний Лиссабонской конвенции, отойти от практики установления эквивалентности документов иностранных государств об образовании.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что наряду с устранением коллизий и различного рода нестыковок российского законодательства и международных договоров Российской Федерации на повестке дня стоит и другая задача – имплементация международно-правовых норм в акты законодательства Российской Федерации об образовании.

Принципиальные изменения в соотношении национального и международного права, произошедшие в правовой системе Российской Федерации в новейший период и закрепленные в ст. 15 Конституции РФ 1993 г., дают основание говорить об имплементации международно-правовых норм не как о непременном требовании, невыполнение которого сделает невозможным применение соответствующих международно-правовых норм на территории Российской Федерации, а лишь как об одном из способов повышения эффективности правового регулирования в данной сфере общественных отношений. В настоящее время органы управления образованием и иные заинтересованные лица в Российской Федерации могут напрямую использовать нормы международного права в конкретных правоотношениях независимо от закрепления их в федеральных законах. Российская Федерация не только при-

знает общепризнанные нормы и международные договоры Российской Федерации в качестве составной части национальной правовой системы, но и закрепляет приоритет норм международного договора перед национальным законодательством. Для преодоления отчуждения российского правоприменителя от международного права необходимо конкретизировать такие нормы, уточнить их применительно к условиям Российской Федерации. В этих целях и должна использоваться максимально полная имплементация источников международного образовательного права в соответствующие акты законодательства Российской Федерации.

Так, действующее российское законодательство о высшем и послевузовском образовании в своем понятийном аппарате не содержит глоссария основных понятий Болонской декларации – «европейское пространство высшего образования», «европейская система переводных зачетных единиц», «европасс», «трансграничное образование», не упоминает о важнейших аспектах современной философии европейской интеграции в сфере образования – об «академической мобильности» и «обучении в течение жизни». Новый европейский подход к образованию («образование в течение жизни») заставляет пересмотреть в будущем всю концепцию российского образовательного права. В связи с вопросом о необходимости и целесообразности имплементации норм международного права во внутринациональное российское законодательство об образовании следует упомянуть и еще об одном обстоятельстве. Международно-правовые акты нередко содержат важные нормы-гарантии прав субъектов образовательных правоотношений, по тем или иным причинам «не учтенным» в российском законодательстве об образовании. Это, вопреки предписаниям ст. 15 Конституции РФ, создает видимость того, что соответствующие нормы, определяющие правовой статус участника образовательных правоотношений, не применяются в Российской Федерации.

Например, в Рекомендациях о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования содержится упоминание прав и обязанностей, которые неизвестны российскому законодательству, что неизбежно приводит к несопоставимости правовых

статусов преподавателей российских и зарубежных высших учебных заведений. Остаются не воспринятыми российским законодательством, например, обязанности преподавателя осознавать свою ответственность, выступая или публикуя вне научных каналов материалы по вопросам, не связанным со своими профессиональными знаниями, и не вводить общественность в заблуждение относительно характера своих профессиональных знаний; осуществлять научно-исследовательскую работу на основе честного поиска знаний, должным образом обеспечивая доказательность, беспристрастность суждений и научную добросовестность. Кроме того, в Рекомендациях значительно расширен перечень оснований для увольнения преподавателей по инициативе администрации. Увольнение в качестве дисциплинарного взыскания может быть применено к преподавателю за совершение подделки или фальсификации результатов научных исследований, серьезных финансовых нарушений, сексуальных домогательств или другого неправомерного поведения в отношении обучающихся, коллег или других представителей академического сообщества (ст. 50).

Таким образом, массив действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего образовательные отношения, нуждается в изменениях и дополнениях в соответствии с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, принятыми в условиях развития интеграционных процессов в образовательной сфере.

Между тем, анализируя указанную проблему соотношения действующего законодательства Российской Федерации с ее международно-правовыми обязательствами в сфере образования, необходимо подчеркнуть, что «в свете глобализационных процессов современная международная политика в нормативных актах, затрагивающих сферу образования, достаточно своеобразно воспринимает опыт реализации прав человека на межгосударственном уровне»⁵⁷.

С одной стороны, Россия включилась в реализацию задач, поставленных в Болонской декларации, и вместе с другими стра-

⁵⁷ Кирилловых А.А. Право на образование в свете Болонской декларации // Социальное и пенсионное право. 2010. № 1. С. 31.

нами Европы стремится войти в открытое европейское образовательное пространство равноправным членом. В то же время, данный процесс в рамках Российской Федерации протекает с определенными сложностями и имеет специфические особенности.

Дело в том, что в Российской Федерации право на образование, хотя и регулирует в значительной степени общечеловеческие потребности и в той или иной мере подчиняется интеграционным и глобализационным процессам, имеет также национальные черты, глубоко укоренившиеся традиции и особенности реализации, среди которых огромная географическая протяженность государства, глобальная роль в мировой политике, стремление к развитию собственной образовательной системы в масштабах общеевропейской цивилизации и т.п.

Все это обуславливает не полное соответствие пусть даже самых современных и эффективных в зарубежных странах приемов и методов управления образовательными отношениями российским реалиям. Представляется, что, заимствуя лучшее в Болонской системе, российскому законодателю надо не потерять то хорошее и качественное, что составляет основу отечественного образования, и строить новое лишь в гармонии и с соблюдением преемственности с собственной образовательной культурой и традицией.

Тем не менее, подписав в 2003 г. Болонскую декларацию, Российская Федерация приступила к реализации основных принципов Болонского процесса: переход на двухуровневую систему высшего образования; обеспечение единого стандарта качества высшего образования, разработка сопоставимых критериев и методологий; обеспечение мобильности студентов и преподавателей; обеспечение автономности и ответственности вузов; придание европейского измерения высшему образованию, повышение его социальной роли, привлекательности, конкурентоспособности и доступности, развитие системы дополнительного образования; признание степеней и периодов обучения, включая улучшение качества процесса, связанного с признанием иностранных квалификаций; международная открытость и прозрачность высшего образования и др.

С этих позиций возникает вопрос о правовой природе указанных принципов, их юридическом характере и, как следствие, степени обязательности для России с точки зрения как национально-го законодательства, так и международного права.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁵⁸ указал, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

Аналогичную позицию занимает и Конституционный Суд Российской Федерации, закрепляющий в своих актах, что общепризнанные принципы представляют собой разновидность норм международного права, его нормативную основу, служат его фундаментом, а также отражают коренные (фундаментальные) интересы государств и народов⁵⁹.

Таким образом, единообразное применение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации является залогом эффективной реализации ее международно-правовых обязательств⁶⁰.

Между тем, юридической наукой не выработан единообразный подход к пониманию категории «общепризнанные принципы и нормы международного права». В контексте поставленной про-

⁵⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 "По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г." // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 1. С. 49.

⁶⁰ Зимненко Б.Л. О применении норм международного права судами общей юрисдикции. М., 2005. С. 18.

блемы следует согласиться с точкой зрения о том, что в самом общем виде под ними стоит понимать основные, наиболее общие нормы, которые вместе с тем выражают идеи, лежащие в основе всей системы международного права в целом⁶¹.

Кроме того, наряду с универсальными общепризнанными принципами и нормами международного права в нормативную структуру международного права традиционно включаются и региональные принципы, которые связывают государства, расположенные в одном географическом регионе⁶².

С этих позиций, природа общепризнанных принципов международного права универсальна, то есть они носят всеобъемлющий характер, а природа принципов Болонского процесса региональна, то есть они распространяют свою деятельность только на территорию определенного географического региона.

Указанный вывод лежит в основе научного подхода, в рамках которого принципы, закрепленные в документах Болонского процесса, не являются общепризнанными, так как не выступают в роли основополагающих императивных норм международного права, принимаемых и признаваемых международным сообществом государств в целом.

Как отмечает П.П. Кенсовский, «по своей сути принципы Болонского процесса – это региональные принципы, сформировавшиеся в конкретном географическом регионе, которые лишь формулируют и провозглашают ряд важнейших общих целей и задач, достижение которых будет способствовать формированию единого общеевропейского пространства высшего образования»⁶³.

Безусловно, данные принципы направлены на гармонизацию образовательных систем и подходов к развитию высшего образования в европейском регионе и побуждают государства-участников к реформированию национальной образовательной системы, однако следует отметить, что большинство документов Болонского процесса не имеют общеобязательной силы, так как не являются международными договорами, а лишь выступают в

⁶¹ Усенко Е. Т. Соотношение категорий международного и национального (внутригосударственного) права // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 49.

⁶² Игнатенко И.И. Международное право: Учебник. М., 2002. С. 96 - 97.

⁶³ Кенсовский П.П. Общеправовой анализ принципов Болонского процесса // Общество и право. 2010. № 2. С. 254.

роли международных актов, не содержащих юридически обязывающих положений, и с этих позиций, нуждаются в официальном толковании, как с точки зрения международного права, так и с точки зрения юридической науки.

Таким образом, учитывая, что конституционное право на образование является несущей конструкцией в восприятии иных прав личности, определяющих стабильность общественных устоев и национальную безопасность государства, реформирование механизма его реализации в Российской Федерации должно осуществляться при соблюдении баланса публичных и частных интересов.

Данный процесс, как представляется, подразумевает имплементацию принципов Болонского процесса в национальную правовую систему путем принятия соответствующего нормативно-правового акта, регламентирующего их правовую природу, устанавливающего четкий механизм реализации этих принципов и критерии юридической ответственности за их нарушение.

Что касается законодательства об образовании внутригосударственного уровня, то в данной области, безусловно, до сих пор остается не до конца разрешенной проблема приведения источников федерального уровня, уровня субъектов федерации и местного (муниципального) уровня в соответствие с конституционными принципами разграничения властных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления.

Римский Виктор Павлович,
доктор философских наук, профессор;
Кутько Виктория Васильевна,
старший преподаватель кафедры
теории и истории государства и права
(НИУ «БелГУ, Белгород»)

РОЛЬ ПОЗИТИВИСТСКОЙ МЕТОДОЛОГИИ В ИССЛЕДОВАНИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Содержание юридического процесса в конкретной правовой системе в тот или иной период существования государства определяется типом правопонимания. Право как феномен социальной реальности следует рассматривать в широком и узком смыслах. Право – это не только система норм, это более сложное, многогранное явление. Исходя из этого юридический процесс включает в себя не только набор правил и процедур, зафиксированных в соответствующих нормативно-правовых актах, но и общие начала, принципы, правовые ориентиры осуществления процессуальной деятельности в определенную эпоху существования права⁶⁴.

Как отмечал В.М. Сырых, характерной чертой современного состояния юридической науки является разделение ученых-правоведов на два противоположных «лагеря», выражающих взаимоисключающие друг друга суждения относительно метода правоведения. Представители первой группы ученых говорят о господстве позитивистской методологии, о признании материалистической диалектики основным методом исследования. Сторонники второй группы предлагают полностью отказаться от «изжившего себя позитивизма» и использовать в качестве методов юридических исследований синергетику и герменевтику⁶⁵.

Поскольку теория юридического процесса была разработана в советский период, когда господствующим являлся позитивистский подход, а комплексные теоретические разработки в этой области появились лишь на современном этапе, то считаем нецелесообразным исключение позитивизма из списка методов познания гос-

⁶⁴ См.: Берг, Л.Н. Теории юридического процесса: сравнительно-правовой анализ [Текст] / Л.Н. Берг // Российский юридический журнал. – 2011. - №3. – С. 36.

⁶⁵ См.: Сырых, В.М. в кн. Научно-методологический семинар «Юридический процесс: проблемы методологии». – 2009. – С. 174.

ударственно-правовых явлений в целом и юридического процесса в частности.

Позитивистское направление юридических исследований получило достаточно широкое использование. Для юридического сообщества современности юридический позитивизм продолжает оставаться господствующим направлением понимания права, идейным основанием организации догмы права. Принято считать, что подавляющее большинство отраслевых юридических исследований, а также действующие юридические практики основываются на стихийно сформировавшемся или концептуально оформленном позитивистском понимании права.

Однако, и в этой области заметны разночтения. Так, Тарасов Н.Н. отмечает, что позитивизм в юриспруденции толкуется неоднозначно, используется в различных смысловых значениях⁶⁶.

Первая точка зрения отождествляет позитивизм с догматической юриспруденцией, сущность которой рассматривалась ранее. В рамках данного подхода отмечается, что как бы далеко ни шло развитие догматической юриспруденции, она всегда имеет свой логический предел: она имеет дело с правом, как оно есть, т.е. с правом положительным, действующим в границах данного государственного целого. Не изменяя своему назначению познать право как некоторую совокупность реально действующих норм, догматическая юриспруденция не может выйти за пределы этой реальности, не может взяться за какие-либо иные вопросы: ее методы пригодны только для ее непосредственной задачи.

Поэтому согласно первой точке зрения роль позитивизма сводится к прикладной, главным образом «технической», разработке действующего (позитивного) права. Техническая составляющая позитивизма заключается в формировании системы юридических понятий и категорий, обобщении нормативного материала путем систематизации, классификации и кодификации, разработке наиболее приемлемых процедур осуществления юридически значимых действий. При этом за скобки выносятся исторические, культурные и иные факторы, которые оказывают влияние на дей-

⁶⁶ См.: Тарасов, Н.Н. Указ. соч. – С. 82.

ствующее право⁶⁷. Важно отметить, что в таком контексте позитивизм отождествляется с догматикой и называется юридической техникой. Она определяется как система юридических правил, процедур, средств и способов, применяемых юристами в своей профессиональной деятельности, во всех видах юридической практики, осуществления правотворческой, правоприменительной, интерпретационной и иной властно-организационной деятельности⁶⁸. Это значение термина в узком смысле.

Второй (толкование термина «позитивизм» в широком смысле) – рассмотрение позитивного права как системы «юридических догм».

При таком понимании основным рабочим материалом юриста является «догма права». По мнению С.С.Алексеева, юрист имеет дело со специфическим феноменом – догмой права, под которой следует понимать особые явления социальной реальности, выраженные в виде законов, правовых норм и иных юридически значимых решений⁶⁹. При этом «догма права», указывает автор, выражает государственную волю, действующее позитивное право как систему норм, принимаемых, санкционируемых и обеспечиваемых государством, служащих эталоном поведения личности⁷⁰. Тарасов Н.Н. считает, что следует отличать догматическую юриспруденцию от юридического позитивизма, поскольку первое понятие является составной частью, видом второго. Поэтому более важным является рассмотрение догматики как вида позитивизма с точки зрения исторической традиции романо-германской правовой семьи, представители которой именуют позитивизм пандектистикой.

По мнению автора, именно пандектистика стала первой в истории юридической науки системой знаний, носящих универсальный характер. Данный тезис подтверждается тем, что положения юридической догматики были отражены как в первоисточниках германского права (например, германское гражданское уложение), так и в современных законодательных актах российского граждан-

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ См.: Давыдова, М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники [Текст] / М.Л. Давыдова. Автореф. дисс. ... доктора юридических наук. - Волгоград, 2010. - С. 8.

⁶⁹ Алексеев, С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения [Текст] / С.С. Алексеев. - М., 2001. - С. 12.

⁷⁰ Там же.

ского права. Кроме того появление в системе права такого правового блока как надпозитивное (естественное) право является свидетельством высокого уровня развития юридической мысли и признается мировым сообществом (даже представителями англосаксонской правовой семьи) как наднациональный правовой феномен. В подобной трактовке догма права идеализируется, представляется в юридической мысли и рассматривается уже не только как нормативное установление, исходящее от государства (догма позитивного права), но и как явление социальной, правовой культуры. Указанная концепция позволяет рассматривать юридическую догму как социокультурный феномен, как основополагающие нормативные установления, составы и конструкции, методы, приемы и средства правового регулирования, модели, алгоритм и правила юридической деятельности и т.п., сформировавшиеся исторически в конкретных правовых системах (семьях) в результате развития и осмысления права и воплощающиеся в национальном праве конкретных государств. Подобная трактовка позволяет рассматривать юридический позитивизм как правовое мышление, элемент юридической культуры и, наконец, достижение юридической практики⁷¹.

Как верно замечено Тарасовым Н.Н., отечественная юридическая наука традиционно недооценивала и даже в некотором роде умаляла значение позитивистской концепции, догматического аспекта в юриспруденции. Догматика как методологический подход, призванный изучить догму права отождествлялся с инструментально-технической стороной деятельности юриста, речь шла о разработке универсальной конструкции, формулировке наиболее полного и точного определения того или иного государственно-правового феномена, при этом за пределами рассмотрения оставались социокультурные основания теоретического осмысления догмы права⁷².

Таким образом, можно прийти к выводу, что юридическая догма является феноменом правовой культуры и может быть представлена как сожноструктурное государственно-правовое явление, включающее в себя само содержание права, объективиро-

⁷¹ Тарасов, Н.Н. Указ. соч. – С. 83.

⁷² Тарасов, Н.Н. Указ. соч. – С. 84.

ванное юридическое мышление и социокультурную составляющую.

При трактовке позитивизма как догматики юридическая догма, с одной стороны, дематериализуется, т.е. рассматривается как самодостаточный саморазвивающийся феномен, который обусловлен своими внутренними закономерностями развития, естественными свойствами права, а с другой – догма служит материалом для научной разработки приемов, способов и средств юридического мышления. В этом случае обнаруживаются самостоятельные, не зависящие от иных социокультурных факторов закономерности формирования, развития и функционирования права, и поэтому осмысление правовой догмы может осуществляться только путем теоретического исследования, использования догматической юриспруденции⁷³.

В связи с выше изложенным появляется возможность рассмотрения юридической догмы как специально-юридического (частно-правового) метода правопознания. Поэтому будучи действующим реально существующим юридическим мышлением со свойственными ему юридической «логикой», правилами, единицами, догма права должна быть возведена в юридическое мышление от любого другого, это позволяет рассматривать право как элемент культуры, а юриспруденцию (правоведение) – как самостоятельную сферу жизни общества.

Из ранее указанного следует, что юридический позитивизм рассматривается как явление собирательное, как фундаментальная методология юридических исследований. Оно охватывает ряд других концепций правопознания, определяющих саму сущность права, исходящих из того, что исследовательской базой для его определения являются действующие юридические решения (законы, правовые акты судебной власти), а также другие реальные правовые явления – правовой порядок, правовые отношения, правосознание и др. Модуль классического (догматического) позитивизма, например, с учетом названных особенностей эмпирической основы оценивается здесь как исходный. В нём право рассматривается не только с точки зрения как объективированных юридиче-

⁷³ Тарасов, Н.Н. Указ. соч. – С. 84.

ских решений, но и как преобразованное законодательство в таком качестве, при котором выявленное содержание реальных законоположений в максимальной степени эффективно можно быть применено к каждому конкретному случаю. В научных исследованиях данный тип правопознания, как отмечалось ранее, именуют юридической техникой и формально-догматическим методом. Последний не является чем-то извне занесенным в право. Напротив, он становится единственным способом верного практического владения им⁷⁴.

Названные разновидности юридического позитивизма не исключают формирование других его направлений, которые, в частности, ассоциируют право с целями и интересами субъектов правовых отношений (юриспруденция интересов), с фактическим порядком, с «правом в действии», которое противопоставлялось «праву в книгах», с фактическими юридически значимыми действиями субъектов (прагматический позитивизм). Востребованность названных моделей юридического позитивизма обусловлена тем обстоятельством, что сформулированные государством нормы должны воплотиться на практике, равно как и естественные права человека необходимо наполнить содержанием через конкретные процедуры и механизмы их артикуляции, реализации и защиты. Связующим звеном здесь являются решения правового характера как результативная сторона любого вида юридического процесса, принимаемые государственными органами либо с опорой на существующие законы, либо путем правотворчества в форме прецедентов, но замыкающиеся, в конечном счете, на правах и законных интересах конкретных граждан. В этом отношении большое значение приобретает социологическая трактовка права, прагматический позитивизм, который становится одной из ведущих, задающих выходы и на проблему легизма – правового государства с точки зрения эффективности принятых правовых решений, и на проблему юснатурализма – гражданского общества с точки зрения защиты естественных прав человека.

Заслуживает внимания позиция, высказанная А.М. Михайловым, согласно которой в рамках позитивизма следует выделять

⁷⁴ См.: Усков, О.Ю. Юридическая техника как формально-догматическая методология [Текст] / О.Ю. Усков. - Белгород, 2007. - С. 10-12.

«высшую» и «низшую» юриспруденцию. Последняя занимается исключительно толкованием и систематизацией фактически данного материала позитивного права и потому зависима от него и в конечном счете от фактических ситуаций. «Высшая» же юриспруденция, используя прием юридического конструирования, способна создавать новый юридический материал, находить для каждого мыслимого случая соответствующие ответы в логически обработанной и полной системе права, «интеллектуальным держателем» которой будет выступать сообщество ученых-юристов. Понятие «высшей юриспруденции» оставило весомый след в исторической традиции континентальной правовой семьи. Несколько поколений юристов рассматривали юридическую науку как инструмент, при помощи которого достигается такое состояние положительного права, которое способно к самопроизводству и саморазвитию⁷⁵.

Другие авторы предлагают выделять четыре значения позитивизма в юриспруденции⁷⁶.

Во-первых, им могут именоваться «классические» позитивистские концепции понимания права как общеобязательного нормативного продукта деятельности государственной власти, снабженного мерами государственного принуждения и закрепленного в официальных источниках права (юридический (эталитистский, «классический») позитивизм).

Во-вторых, «позитивизмом в юриспруденции» могут называться концепции понимания права, основывающиеся на научном (философском) позитивизме, методологической установкой которого является исследование права как социального явления, поддающегося наблюдению, исчислению и проверке на опыте, с целью выявления устойчивых причинно-следственных связей между правовыми явлениями (закономерностей права) и формированием на их основе позитивной теории права, выполняющей, прежде всего, прогностическую функцию. В этом значении к позитивизму в правоведении относятся, прежде всего, (широко понимаемые) со-

⁷⁵ Михайлов, А. М. Юридический позитивизм: pro et contra [Электронный ресурс] / А. М. Михайлов // Юридический позитивизм и конкуренция теорий права: история и современность: материалы VI междунар. науч.-практ. конф. к 100-летию со дня смерти Г. Ф. Шершеневича, Иваново, 5-8 окт. 2012 г. : в 2 ч. / Иванов. гос. ун-т ; отв. ред. О. В. Кузьмина, Е. Л. Поцелуев. – Санкт-Петербург, 2012. – Ч. 1. – С. 321-328

⁷⁶ См.: Тарасов, Н.Н. Указ. соч. – С. 53.

циологические исследования права, включающие как социологический позитивизм, так и психолого-антропологические, и «реалистические» концепции.

В-третьих, под позитивизмом в юридической науке могут пониматься юридико-технические разработки действующего положительного права (построение и оформление юридических текстов, систематизация законодательства, юридического документооборота, организационных схем и процедур профессиональной юридической практики и др.) в целях обеспечения, воспроизводства, оптимизации и развития текущей юридической практики. Такие исследования в современном правоведении принято называть юридической техникой. В истории правовой мысли на основе немецкого рационализма Р. Иеринг называл такие исследования «низшей юриспруденцией»⁷⁷.

В-четвертых, под позитивизмом могут пониматься рефлексивно-методологические исследования собственного содержания положительного права, рассматриваемого как «овеществленное» юридическое мышление, и ставящие цель исследовать социокультурные контексты позитивного права, его отношение к культурно-историческим традициям, выявление специфических черт профессиональной правовой культуры. Здесь в качестве предмета исследования выступает уже не само содержание положительного права, а конструкции и операции юридического мышления, создающие содержание позитивно-правовой «материи».

Первое и второе значение «позитивизма в юриспруденции» носят философско-правовой характер, поскольку данные концепции раскрывают природу, предназначение права, позволяют связать его с философскими «картинами мира». Третье значение «позитивизма в юриспруденции» относится исключительно к области юридической техники и непосредственно не связано с какой-либо определенной философской концептуализацией права. Четвертое понимание «позитивизма в юриспруденции» относится к предмету методологии правоведения⁷⁸.

⁷⁷ См.: История политических и правовых учений [Текст] : хрестоматия / сост. и ред. Г. Г. Демиденко, Г. А. Борисов. – Белгород : [б. и.], 1999. – С. 558.

⁷⁸ См.: Михайлов, А. М. Юридический позитивизм: pro et contra [Электронный ресурс] / А. М. Михайлов // Юридический позитивизм и конкуренция теорий права: история и современность: материалы VI междунар. науч.-

Кроме того, ряд авторов выделяет «классический» (этико-юридический) юридический позитивизм⁷⁹.

Согласно данному подходу, во-первых, государство признается монопольным субъектом, полномочным устанавливать право, отрицается какое-либо «надпозитивное» (естественное) право, не устанавливаемое государственной властью. Право представляет собой не естественную, отражающую некий «порядок вещей», или стихийно складывающуюся в обществе, а сконструированную (установленную и вмененную) носителем суверенной власти действительность. Необходимыми условиями формирования юридической действительности выступают способность властного субъекта вменить подвластным правила поведения и процедура такого вменения.

Во-вторых, отождествление права с позитивным правом, создаваемым или санкционированным государством и отрицание как юридических феноменов естественного и социального права, не обладающих атрибутами права позитивного.

В-третьих, утверждение формального подхода к легитимности права: все легальное принципиально легитимно. Иными словами, установление правила авторитетным субъектом (в соответствии с законной процедурой) порождает его юридическую действительность. Следовательно, действительность права не зависит от оценок его содержания с позиции тех или иных ценностей и от фактической его социальной действенности, а правом может стать любое правило поведения, если оно удовлетворяет формальным требованиям.

Согласно данному подходу юридический процесс представляется, как совокупность исходящих от государства процедурных норм, обязательных для исполнения всеми участниками деятельности.

Таким образом, с точки зрения позитивизма юридический процесс следует рассматривать не только как закрепленную в установленной форме деятельность уполномоченных субъектов по достижению юридически значимого результата (догматика как

практ. конф. к 100-летию со дня смерти Г. Ф. Шершеневича, Иваново, 5-8 окт. 2012 г.: в 2 ч. / Иванов. гос. ун-т; отв. ред. О. В. Кузьмина, Е. Л. Поцелуев. – Санкт-Петербург, 2012. – Ч. 1. – С. 321-328.

⁷⁹ См.: Нерсесянц, В.С. История политических и правовых учений. - М.: Норма, 2011. – С. 384.

методологическое направление), но и обусловленный природой этой деятельности наиболее оптимальный алгоритм осуществления юридически значимых действий (позитивизм как фундаментальная методология юридических исследований).

Тычинин Сергей Владимирович,
доктор юридических наук, профессор
(НИУ «БелГУ, Белгород»);

Романенко Денис Иванович,
юрисконсульт группы компаний «Строй-Портал»
(г. Белгород)

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРИ ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Возможность беспрепятственного осуществления прав и свобод человека выступает гарантом стабильности гражданского оборота и социально-экономического развития. Защита прав и свобод человека в современном гражданском обществе является высшей ценностью, неотъемлемой конституционной составляющей социального государства.

Субъективное право как мера дозволенного поведения может быть нарушена неправомерным, недозволенным поведением. Ввиду данного обстоятельства законодателем установлены гарантии и способы защиты права. В гражданском законодательстве⁸⁰ закреплены институты злоупотребления правом и поименованы некоторые способы защиты гражданских прав. Конституцией РФ⁸¹ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Ввиду взаимных интеграционных процессов правовых систем при защите прав и свобод возрастает роль принципов и норм международного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской

⁸⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 32. Ст. 3301.

⁸¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 1993. № 237.

Федерации признаются национальным законодателем составной частью ее правовой системы, что подтверждается ч. 4 ст. 15 Конституции России. Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»⁸² в п. 3 ст. 5 установлено, что положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в нашей стране непосредственно.

Правоприменительная практика высших национальных судебных органов так же свидетельствует о признании норм международного права частью российской правовой системы. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁸³ в п. 5 содержит прямое указание на то, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах и международных договорах Российской Федерации, являются составной частью правовой системы России. Аналогичного подхода придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, который Постановлением от 5 февраля 2007 г. № 2-П⁸⁴ рекомендовал законодателю учитывать нормы и принципы международного права при регулировании общественных отношений, а правоприменителю – при применении соответствующих норм права.

В юридической доктрине не сложилось единой концепции относительно признания международно-правовых норм частью российской правовой системы. Так, С.А. Авакьян указывает, что международно-правовые нормы следует признать «возможными» источниками конституционного права, так как вопрос об их трансформации во внутреннее (конституционное) право России еще не решен⁸⁵. В.В. Ершов представляет систему форм права в Россий-

⁸² Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 29. Ст. 2757.

⁸³ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1996. № 2. С. 1.

⁸⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 7. Ст. 932.

⁸⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2005. 719 с.

ской Федерации как единство подсистем международного и российского права, где формами права, в том числе, признаются основополагающие принципы международного права, международные договоры, международные обычаи⁸⁶. Н.В. Витрук отмечал, что ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о защите прав человека и основных свобод, закрепляющая общепризнанные права и свободы человека и гражданина, по юридической силе равна Конституции РФ⁸⁷. В целом большинство правоведов определяют принципы и нормы международного права в качестве составной части российской правовой системы.

Наиболее распространенным способом защиты субъективных гражданских прав является судебная защита. Около семнадцати процентов рассматриваемых жалоб в Европейском Суде по правам человека связаны с неисполнением постановлений национальных судов по гражданским делам (по денежным обязательствам, предоставлению жилья и др.)⁸⁸. В свою очередь национальными судами международно-правовые нормы используются в трех направлениях: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций; с целью разъяснения смысла и значения конституционного текста; для конституционного толкования закона и его применения⁸⁹.

Интересна позиция Конституционного Суда РФ относительно конкуренции собственных решений и постановлений Европейского Суда по правам человека. Основанием для пересмотра дела, среди прочих судебных постановлений, выступают как акты Конституционного Суда РФ, так и Европейского Суда по правам человека. В то же время, оспариваемые нормы не предписывают нижестоящим судам порядок действий в случае противоречий между позициями российской и международной инстанции.

⁸⁶ Ершов В.В. Система форм права в Российской Федерации // Российское правосудие. 2009. № 1. С. 7-14.

⁸⁷ Витрук Н.В. Практика Конституционного Суда Российской Федерации в контексте действия Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» // Российское правосудие. 2006. № 3. С. 4-15.

⁸⁸ Ковлер А.И. Итоги Европейского суда по правам человека в 2011 году // Российский судья. 2012. № 4. С. 6-14.

⁸⁹ Эбзеев Б.С. Глобализация, общепризнанные принципы и нормы международного права и правовое опосредование Конституцией России тенденций гуманитарного сотрудничества // Российское правосудие. 2007. № 4. С. 4-18.

Указанная правовая коллизия была разрешена Постановлением Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 г. № 27-П⁹⁰, который пришел к выводу, что в случае невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека в рамках действующего российского законодательства, возникает необходимость проверки конституционной нормы. Подобный вопрос может быть разрешен исключительно Конституционным Судом РФ. Оспариваемые нормы не исключают возможность суда общей юрисдикции обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке положений, препятствующих исполнению постановления Европейского Суда по правам человека. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный Суд постановит, что норма, препятствующая исполнению постановления Европейского Суда по правам человека, не противоречит Основному Закону страны, то он может указать на возможные способы реализации решения международной инстанции⁹¹.

Заместитель председателя Конституционного Суда РФ, судья-докладчик С.П. Маврин следующим образом прокомментировал позицию суда в названном постановлении: «В России юридическим верховенством обладает Конституция РФ, а исключительное право толкования и применения Конституции РФ принадлежит Конституционному Суду РФ, следовательно, его решения также обладают высшей юридической силой. Когда речь идет о столкновении, коллизии на нашем правовом поле, нужно понимать, что Европейская Конвенция о правах человека вошла в российскую правовую систему, то есть находится под эгидой Конституции. Следовательно, и по данным ситуациям решения Конституционного Суда РФ обладают высшей юридической силой»⁹².

Позицию относительно приоритета решений Конституционного Суда РФ над постановлениями Европейского Суда по правам человека поддерживает председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин. В выступлении 16 мая 2013 года на III Международном юридическом форуме в Санкт-Петербурге им было отмечено,

⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда».

⁹¹ URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3137>

⁹² URL: <http://www.rg.ru/2013/12/07/reg-szfo/sud.html>

что «Россия ратифицировала Конвенцию Совета Европы по правам человека и признала обязательный характер решений Европейского Суда по правам человека, которыми установлено нарушение прав человека, допущенных национальными судами при разрешении конкретных дел. Но Россия имеет суверенное право выполнять решения Европейского Суда по правам человека таким образом, чтобы не были нарушены буква и дух Конституции»⁹³.

В европейском конституционном судопроизводстве при конкуренции постановлений национальных судов и постановлений Европейского Суда по правам человека так же все чаще отдается приоритет актам национальных судебных органов.

Так, Федеральный Конституционный Суд Германии в нескольких постановлениях – от 11 октября 1985 года, от 14 октября 2004 года и от 13 июля 2010 года сформировал позицию, согласно которой «государство вправе не учитывать решение Европейского Суда в случаях и в частях, противоречащих конституционным ценностям, защищаемым Основным Законом Германии». Конституционный Суд Австрии указал, что суды при разрешении дел обязаны руководствоваться принципами национальной Конституции, и не могут допускать применение правовых позиций Европейского суда, которые противоречат конституционным принципам. Аналогичных позиций относительно приоритета национальных судебных решений над постановлениями Европейского Суда по правам человека придерживаются Конституционные Суды Франции, Швейцарии, Италии и других европейских стран⁹⁴.

Субъективное гражданское право является неотъемлемой частью гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека, поэтому его защита приобретает особую важность. Интеграционные процессы в политике и экономике, взаимопроникновение правовых систем приводят к увеличению роли принципов и международно-правовых норм в позитивном праве. Конституцией РФ наравне с европейскими Конституциями международно-правовые нормы признаются в качестве источника права, а решения Европейского Суда по правам человека имеют общеобязательный характер при нарушении прав человека, допущенных националь-

⁹³ URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20130516/267403404.html

⁹⁴ URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20130516/267403404.html

ми судами. Между тем, правовая позиция Конституционного Суда РФ состоит в том, чтобы выполнением решения Европейского Суда по правам человека не были нарушены буква и дух Конституции.

Таким образом, несмотря на применение национальными судами норм и принципов международного права при защите прав и свобод человека именно Конституционный Суд и Основной Закон страны выступают «истиной в последней инстанции», гарантом суверенитета государства.

Комаров Игорь Михайлович,
доктор юридических наук, профессор
(МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СТАНДАРТА ЗАЩИТЫ ОТ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ НА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ РАССЛЕДОВАНИИ

С учетом современной интеграции России в международное сообщество государств, доминирующее положение в отечественном уголовном процессе, в целом, и институте профессиональной защиты от уголовного преследования, в частности, отведено общепризнанным принципам и нормам международного права. Это положение определяется тем, что данные принципы и нормы задают определенный стандарт, то есть «типовой образец по форме и качеству»⁹⁵ для развития национального процессуального законодательства.

Необходим анализ основополагающих международно-правовых актов института профессиональной защиты от уголовного преследования, с тем чтобы определить соответствующий процессуальный стандарт защиты.

Несколько лет назад В.Н. Григорьевым уже предпринималась достаточно удачная попытка определения основных положений, соблюдение которых следователем в процессе предварительного расследования в отношении подозреваемого обеспечи-

⁹⁵ Крысин Л.П. Толковый словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1998. С. 662 (848 с.)

вало ему достаточную защиту от уголовного преследования. Данную систему автор дифференцировал в зависимости от правовых гарантий предоставляемых подозреваемому⁹⁶.

Однако эта система гарантий была обращена только к подозреваемому и ее формирование происходило до принятия нового Уголовно-процессуального кодекса РФ, поэтому ее можно лишь отчасти использовать в современных условиях.

В российском уголовном процессе уже предпринимались попытки определения стандартов по различным аспектам прав человека в сфере уголовного судопроизводства⁹⁷, но стандарт защиты в аспекте известных нам исследований не определялся.

Конституция РФ провозгласила приоритет международно-правовых актов Российской Федерации над положениями национального (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) законодательства, в целом, и уголовно-процессуального (ч. 3 ст. 1 УПК РФ) законодательства, в частности.

Ратифицированные Российской Федерацией международно-правовые акты, закрепляющие принципы и нормы уголовного судопроизводства, связанные с защитой прав граждан от уголовного преследования были приняты авторитетными международными организациями (ООН, Советом Европы, СНГ и др.). Ознакомление с ними позволяет выделить основополагающие документы, анализ содержания которых дает возможность определить основы стандарта защиты от уголовного преследования на предварительном расследовании⁹⁸.

Анализ данных международно-правовых актов относительно регламентации защиты и права на защиту подозреваемого (обвиняемого) от уголовного преследования свидетельствует о том,

⁹⁶ Григорьев В.Н. Указ. соч. - С. 34 – 35.

⁹⁷ Ягофаров М.С. Международные стандарты по правам человека в сфере российского уголовного судопроизводства: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

⁹⁸ Всеобщая декларация прав человека (от 10 декабря 1948 г.). Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. 1992. - С. 275 – 279; Международный пакт о гражданских и политических правах (от 16 декабря 1966 г.). Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. 1992. - С. 289 – 304; Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (от 9 декабря 1988 г.). Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. 1992. - С. 135 – 139; Конвенция Содружества независимых государств о правах и основных свободах человека (от 26 мая 1995 г.). Международное публичное право: Сб. документов. - Т. 1. - С. 548; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (в редакции от 30 декабря 2001 г.). Сборник документов Совета Европы «Защита прав человека и борьба с преступностью» 2-е дополнительное издание – М.: Вердикт М., 2005. - С. 45 – 62.

что они отчасти различны по своему содержанию и это различие не в полной мере отражается в российском уголовном судопроизводстве. Это обстоятельство также актуализирует попытку обоснования основных положений стандарта защиты от уголовного преследования на предварительном расследовании. Полагаем, в основу его системы может быть положена структура Уголовно-процессуального кодекса РФ, где выделены общие положения и досудебное производство. Именно эти компоненты структуры закона призваны содержать основные положения защиты подозреваемого (обвиняемого) от уголовного преследования.

С этой целью определения общих положений основ стандарта защиты от уголовного преследования обратимся к содержанию вышеприведенных международно-правовых актов. Ознакомление свидетельствует, что в преамбуле практически каждого из них содержится указание на достоинство, как равное право каждого человека⁹⁹.

Под достоинством, в широком толковании, подразумевается, уважение личности от других людей, признание за человеком соответствующих прав и возможностей¹⁰⁰.

В этом качестве оно выступает как основа всех прав человека и гражданина конкретного общества (личных, политических, социально-экономических, культурных), правильно отмечает В.В. Невинский.¹⁰¹

По убеждению современных европейских юристов «достоинство человека... является «ключевым» понятием в отношении человека к государству¹⁰².

В аспекте защиты от уголовного преследования приведенные понятия подразумевают следующее – лица, подвергнутые уголовному преследованию, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства. Данное положение нашло свое отражение в ч. 1 ст. 9 УПК РФ.

⁹⁹ См., например, Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. 1992. – С. 275.

¹⁰⁰ Словарь по этике / Под ред. И. Кона. М., 1981. С. 167. (579 с.).

¹⁰¹ Невинский В.В. Обеспечение достоинства человека: от философской идеи к конституционному принципу российского государства / Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства: Материалы межрегионального научно-практического семинара / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1999. С. 24.

¹⁰² Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 3/1.2. Auflage. Munchen, 1988. S. 15.

Однако его реализация в значительной степени зависит от того, кто осуществляет непосредственное уголовное преследование (п. 55 ст. 5 УПК РФ). В содержание этого понятия закон (п. 47 ст. 5 УПК РФ) включает как должностных лиц правоохранительных органов, так и других участников предварительного расследования. Совершенно очевидно, что вторая часть, составляющая содержание стороны обвинения, представляет собой не профессиональных участников предварительного расследования, а в этой связи малоспособных к объективному выполнению положений ч. 1 ст. 9 УПК РФ в процессе предварительного расследования. Данное обстоятельство накладывает на должностных лиц правоохранительных органов дополнительные обязанности в компенсации указанных недостатков, за счет собственной компетентности (профессиональные уголовно-процессуальные знания и знания особенностей конкретного расследования).

В этой связи необходимо приблизить нормы действующего УПК РФ, в частности, соответствующие положения главы 1 и главы 3 к международно-правовым стандартам защиты¹⁰³, отражающим положения о том, что уголовное преследование могут осуществлять только компетентные должностные лица, уполномоченные на то законом и в строгом соответствии с законом.

В особенности это касается последней части данного тезиса, что способствовало бы сокращению обращений граждан в международные правоохранительные организации.

Отчасти данные положения мотивированы и тем, что уголовное преследование представляет собой специальный вид деятельности, в основании которого лежат конкретно-определенные процессуальные решения, а их правомочны принимать только должностные лица правоохранительных органов – прокурор, следователь, дознаватель. На этом основании принятие компетентного решения соответствующим должностным лицом, по определению всегда понятно для стороны защиты.

¹⁰³ Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. 1992. - С. 135 – 139; Сборник документов Совета Европы «Защита прав человека и борьба с преступностью» 2-е дополнительное издание – М.: Вердикт М., 2005. - С. 45 – 62.

В этом аспекте немаловажным будет упоминание о необходимости эффективного судебного и иного контроля за принятием и реализацией указанного решения.

Определяющим положением для эффективной реализации основ стандарта защиты от уголовного преследования в российском уголовно-процессуальном законодательстве является его унифицированность, то есть оно должно оставаться объединенным в процедурах осуществления уголовного преследования в отношении подозреваемых и обвиняемых.

Общие положения основ стандарта защиты от уголовного преследования невозможно представить без конкретного законодательного закрепления в нормах уголовно-процессуального кодекса запрета на физическое или психическое насилие в отношении подозреваемого (обвиняемого). Это важное обстоятельство имеется практически во всех международно-правовых актах¹⁰⁴.

Однако важно не только декларативное закрепление, но и широкое толкование содержания и форм применения данного положения в практике предварительного расследования.

Право на обжалование (в том числе и судебное) нарушений со стороны должностных лиц, определенного законом порядка уголовного преследования и рассмотрения правомочными должностными лицами в особом порядке таких обращений, неотъемлемое право защиты подозреваемого (обвиняемого).

В соответствии с проведенным анализом общие положения основ стандарта на защиту от уголовного преследования на предварительном расследовании могут быть выражены следующими тезисами:

1. Лица, подвергнутые уголовному преследованию, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства.

¹⁰⁴ Статья 6 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (от 9 декабря 1988 г.). Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. 1992. - С. 135 – 139; Статья 3 Конвенции Содружества независимых государств о правах и основных свободах человека (от 26 мая 1995 г.). Международное публичное право: Сб. документов. - Т. 1. - С. 548; Статья 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (в редакции от 30 декабря 2001 г.). Сборник документов Совета Европы «Защита прав человека и борьба с преступностью» 2-е дополнительное издание – М.: Вердикт М., 2005. - С. 45 – 62.

2. Уголовное преследование могут осуществлять только компетентные должностные лица, уполномоченные на это законом и в строгом соответствии с законом.

3. Уголовное преследование должно осуществляться в соответствии с решениями компетентных должностных лиц, уполномоченных на это законом и под эффективным судебным или иным контролем.

4. Уголовное преследование должно быть унифицированным (объединенным) в отношении всех лиц подозреваемых и обвиняемых в преступлении.

5. Уголовное преследование не может быть связано с физическим или психическим насилием в отношении подозреваемого (обвиняемого).

6. Жалобы подозреваемых (обвиняемых) на нарушение определенного законом порядка уголовного преследования должны рассматриваться правомочными должностными лицами в особом порядке, возможно судебное обжалование.

Полагаем, что эти тезисы не представляют собой систему закрытого типа и могут быть усовершенствованы и дополнены новыми положениями по мере развития демократических принципов отправления уголовного судопроизводства в России.

**Римский Виктор Павлович,
доктор философских наук, профессор
(НИУ «БелГУ», Белгород);**

**Карягина Оксана Владимировна,
преподаватель
(Таганрогский институт
управления и экономики, Таганрог)**

ОПЫТ ФОРМАЛИЗАЦИИ ИДЕЙ ПРИМИРЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ

Восстановительное правосудие представляет собой разновидность уголовного правосудия, оформившееся в 80-е годы XX века. Оно существует, как мировоззренческая позиция, которая

постепенно преобразуется в теоретико-правовую концепцию, так и определенная практика, обеспеченная соответствующим законодательством ряда стран. Восстановительное правосудие имеет собственное видение целей и способов достижения урегулирования возникшего правового конфликта. Его можно рассматривать как процесс, в котором медиатор создает условия для возможности диалога и взаимодоговоренности или приемлемых вариантов о заглаживании причиненного вреда в конфликтных или криминальных ситуациях. Основная практическая задача указанной концепции заключается в «организации персонально ориентированного конструктивного диалога между сторонами, направленного на совместное обсуждение вопроса о заглаживании вреда, причиненного преступлением».

Восстановительной медиацией является организация процесса взаимопонимания между сторонами с целью изменения отношений, таких как агрессия, конфронтация, предубеждений к новым взаимоотношениям, позволяющим выразить и услышать точки зрения друг друга. Результатом этой процедуры должны стать восстановительные действия в форме раскаяния, извинения или стремления загладить причиненный вред. Такие действия способствуют исправлению возникших последствий от конфликтной или криминальной ситуации. Важное значение в этом процессе имеет примирительный договор, который передается в инстанцию, направившую конфликтующие стороны на медиацию, с целью его учета при принятии решения о перспективах разрешения спора.

Хотя концепция восстановительного правосудия является очень емкой и включает много направлений, все же существует общепринятое представление о ее основных чертах. Она ориентирована, прежде всего, на исправление ущерба и восстановление социальных связей, разорванных в результате преступления; основное внимание она уделяет связям между жертвами, правонарушителями и обществом. Указанная концепция представляет собой комплексную систему, основанную на результате долгих дискуссий о целях наказания, подразумевающая переоценку эффективности различных форм разрешения конфликтов и переосмысление существующих отношений между гражданами, госу-

дарством и «сообществом» в области проведения политики в отношении судебной системы и судебных институтов. Следует согласиться с утверждением, что в правовой науке появилась потребность в использовании социально-этических, философских и юридических теорий для создания новой концепции судопроизводства, включающего альтернативные процедуры разрешения правовых споров и конфликтов.

В настоящее время институт медиации, получивший широкое распространение в XX в. в западных государствах, вызывает огромный интерес и в России. Однако этот актуальный метод альтернативного (внесудебного) разрешения споров все же воспринимается российскими правоведами крайне неоднозначно. Так, некоторые исследователи (В.М. Розин, А.Н. Сачков, Л.М. Карнозова, Л.А. Воскобитова, В. В. Лисицын и др.) видят в нём долгожданную панацею, способную разгрузить нашу судебную систему и разрешить, что называется, «миром» большинство конфликтов. Другие (А.М. Величко, В.В. Сорокин и др.) видят в нём красивый, но совершенно бесполезный в российских условиях фантом.

Однако большинство суждений современных правоведов строится на основании нескольких переведённых с английского или немецкого языка и посвящённых медиации научно-популярных статей, причем, сильно упрощённых в теоретическом плане. В силу этого, возникает необходимость в специальном изучении сущности медиативных процедур в правовой сфере и восстановительного правосудия в целом. Обращение к современному нормативному толкованию понятия медиации позволит произвести анализ терминологической сущности данного понятия.

Так, в соответствии с Директивой Европейского парламента и Совета Европейского союза «О некоторых аспектах медиации в гражданской и предпринимательской сфере» медиация определяется как «всякая процедура независимо от способа её обозначения, в которой двум или более сторонам спора содействует третья сторона для достижения соглашения по спорному вопросу независимо, назначена ли эта процедура по инициативе сторон, рекомендована или предписана судом или национальным правом государства-члена». В том же документе термин «медиатор» озна-

чает всякое третье лицо, проводящее медиацию независимо от его наименования или профессии в соответствующем государстве-члене и от способа, которым он назначается для проведения медиации. Эти определения носят универсальный характер, т.к. они должны быть одинаково применимы ко всем странам – членам ЕС, т.е. учитывать существующие особенности медиации в различных правовых системах. Таким образом, в общем виде медиативные процедуры представляют собой процесс разрешения споров на основе переговоров с участием медиатора, способствующего примирению сторон. В сравнении с судами положительным особенностям медиативных способов разрешения споров, можно отнести возможности сторон достигнуть желаемого соглашения при учете интересов каждой из них.

В настоящее время в ряде стран, сложились и эффективно действуют альтернативные способы разрешения споров. В них используются свыше двадцати альтернативных вариантов разрешения правовых конфликтов. Такая практика осуществляется преимущественно тремя способами: прямые переговоры, медиация и третейские процедуры, которые являются исторически более ранними.

Идеи примирения и посредничества нашли свое воплощение и развитие в различного рода западных, и, прежде всего, американских, программах, среди которых следует выделить:

- «Prisoners Rights and Alternatives to Prisons». «Права заключенных и альтернативы тюрьме». Ее сторонники надеялись изменить условия содержания в тюрьмах, минимизировать использование тюремного заключения и даже вообще его отменить. В этом контексте Фэй Хони Кноп (1976) и другие (Hull and Knorr, 1978) надеялись построить «заботливое общество», заботящееся о жертвах и правонарушителях.

- «Conflict Resolution» – «Разрешение конфликтов». Основной акцент в ней делался на общении, взаимном обмене между спорящими сторонами и на уменьшении роли профессиональных юристов.

- «Victim-Offender Reconciliation Programs (VORPs)». Основной целью этих программ было восстановление «правильных взаимоотношений» которые должны существовать между двумя сторонами.
- «Victim-Offender Mediation (VOM)». В конце 70-х для обозначения программ встреч правонарушителей с жертвами стал чаще употребляться термин «посредничество в разрешении конфликтов», чем «примирение».
- «Victim Advocacy» – «Защита жертв правонарушений». Активисты данной программы боролись за право на возмещение причиненного преступлением ущерба, за получение жертвой права голоса на формальном процессе и за общественную безопасность.
- «Family Group Conferences (FGC)» – «Семейные конференции». Практика FGC может применяться практически ко всем преступлениям, совершенным подростками, хотя практически она применялась только в достаточно серьезных случаях (кроме тех, где закон не предусматривал возможность ее применения). Менее значительные дела разбирались с помощью полиции.
- Другие восстановительные практики: «Советы по компенсации ущерба», «Матери против пьяных за рулем», «Группы поддержки жертв правонарушений» и др.

Проанализировав современное западное состояние примирительных процедур, зародившихся в недрах общественных движений за защиту прав социально незащищенных слоев, можно сделать вывод, что общим для них является направленность на развитие идей примирения и посредничества при урегулировании социальных, в том числе и правовых конфликтов.

Обращение к опыту государственно-правовой мысли в области медиации в США, как государству, имеющему солидный опыт медиативных процедур в условиях правового государства и гражданского общества, показывает, что основой для формирования альтернативной системы разрешения споров являются конфликтологические подходы к разрешению возникающих в обществе противоречий:

- с позиции силы (power-based);
- с позиции права (right-based);
- с позиции интересов (interest-based) .

Применяя подобный подход к анализу развитию медиативных процедур, можно утверждать, что в периоды перехода от одной формы общественного устройства к другой или во время социальных потрясений обычно использовалась первая модель разрешения правовых конфликтов. Например, в США в период гангстерских войн в 20 – 30-е годы XX в., или в Западной Европе после окончания Второй мировой войны, а в России – после распада СССР.

С переходом в правовой режим функционирования общественной жизни и усилением роли государства в этих процессах происходит смена способов разрешения правовых споров. Становление правового государства и институтов гражданского общества ведут к поиску более простых и менее затратных способов разрешения конфликтов. На данном этапе получают развитие альтернативные способы разрешения споров (АРС), включающие медиацию (*interest-based*) при непосредственном участии медиатора.

В настоящее время в Российской Федерации активно пропагандируются американская и западноевропейские концепции альтернативного разрешения споров (АРС). В частности, Г.В. Севастьяновым и М.Э. Морозовым разработана концепция частного процессуального права (права АРС). В развитие данной концепции этими специалистами была подготовлена модельная образовательная программа «Альтернативное разрешение споров». Это свидетельствует об определенной востребованности развития медиативных процедур в России в настоящее время. Как отмечает У. Бернам, «индикатором растущей важности переговоров и мировых соглашений для американской системы отправления правосудия служит тот факт, что учебные программы некоторых юридических вузов, а также программы повышения квалификации адвокатов включают курс обучения мастерству и навыкам ведения переговоров по урегулированию споров».

По мнению авторов этой концепции, способы АРС – это институты саморегулирования гражданского общества, к числу которых относятся третейское разбирательство, международный коммерческий арбитраж, посредничество (медиация) и др. К харак-

терным особенностям способов APC как институтов саморегулирования гражданского общества в условиях правового государства можно отнести:

- частный (негосударственный) характер;
- применение на основе добровольного совместного выбора – соглашения;
- самостоятельное избрание лиц, содействующих разрешению спора или урегулированию правового конфликта (третейских судей, арбитров, посредников, примирителей и пр.);
- почти неограниченная процедурная диспозитивность.

При этом словосочетания «способы APC», «способы негосударственного (частного) разрешения споров и урегулирования правовых конфликтов», «институты саморегулирования гражданского общества» автором используются в качестве синонимов.

Являясь продуктом западной правовой культуры, соответственно, западного правового сознания APC (ADR – alternative dispute resolution) включает следующие институты:

- переговоры, то есть разрешение спора посредством диалога без участия третьих лиц;
- посредничество как урегулирование спора с помощью независимого нейтрального посредника, содействующего достижению соглашения;
- арбитраж – это разрешение спора посредством арбитра, избираемого сторонами, который уполномочен принять обязательное для сторон решение.

Под внесудебным разрешением споров, опираясь на принятое в англо-американском языковом пространстве понятие Alternative Dispute Resolution (ADR), понимают процедуры, в которых конфликты доводятся до решения внесудебно при участии третьей стороны. К APC (ADR) также относят частные переговоры и заключение мирового соглашения, мини-процессы (mini-trials), коммерческий арбитраж. Мини-процессы и коммерческий арбитраж как формы альтернативного разрешения правовых споров имеют некоторые общие черты с судебной моделью, поскольку предполагают участие юристов, представляющих дела своих клиентов третьей стороне, принимающей решение подобно судье. В

частности, к мини-процессам прибегают для разрешения споров, затрагивающих узкотехнические или комплексные вопросы, которые трудно рассмотреть иным способом.

У. Бернам указывает, что при такой форме разрешения споров стороны следуют процедуре, подобной процедуре в судах: адвокаты обеих сторон представляют сокращенные версии позиций своих клиентов перед самими же клиентами и присяжными, нанятыми для данного разбирательства. Однако дальнейший ход событий может протекать по-разному. В некоторых случаях адвокаты просто продолжают вести переговоры, получив информацию о том, какое решение мог бы вынести хотя бы какой-то суд присяжных, если дело дошло бы до судебного разбирательства. В других случаях, особенно если стороны противятся достижению соглашения, адвокаты могут устраниваться, позволив сторонам самим рассмотреть возможность достижения мирового соглашения с независимым консультантом.

Одним из способов альтернативного разрешения правовых конфликтов, возникающих в международных коммерческих сделках, признается институт омбудсмена, который используется в частности в Великобритании, Австрии, Германии. В публичном праве это специально избираемое или назначаемое должностное лицо (омбудсмен), в компетенцию входит контроль соблюдения прав человека в случае их нарушения административными органами или частными лицами. Его решения обязательны для юридических лиц, но если потребитель не согласен с решением, он может обратиться в суд. Такой механизм является добровольной структурой в системе досудебного производства.

В настоящее время в праве многих европейских государств используются механизмы посредничества, примирительные и согласительные процедуры, которые установлены Согласительным регламентом ЮНСИТРАЛ, а также Правилами альтернативного разрешения споров и Добровольным примирительным регламентом, в которых определены их принципы и порядок проведения. Следует отметить, что посредничество и согласительные процедуры являются различными по содержанию, хотя имеют и некоторые сходные моменты.

В Европе ведущим по разрешению споров является Центр разрешения споров Великобритании (Centre for Dispute Resolution), который был основан в 1990 году с целью подготовки медиаторов с навыками управления правовыми конфликтами и поддержки развития процедур как примирения и посредничества, так и других альтернативных способов разрешения конфликтов. Реформа английской судебной системы, связанная с введением досудебного регулирования споров, а также с использованием посреднических процедур, способствовала их разрешению на ранней стадии совместной работы судьи и сторон.

В качестве способов APC в Великобритании применяются:

- нейтральная оценка, которую дает независимое лицо, не являющаяся обязательной для сторон;
- заключение эксперта, дающего профессиональный ответ на поставленный вопрос;
- «регулятивный орган», который учреждается специальным Актом Парламента.
- способ независимого установления фактов, что применяется в Англии и Уэльсе, но не применяется в Северной Ирландии;
- посредничество-арбитраж, выступающий комбинированным способом APC.

Следовательно, в Великобритании сложился комплекс альтернативных способов по разрешению правовых конфликтов.

Особое значение для модернизации досудебной системы рассмотрения споров Австрии имел вступивший в силу в мае 2004 года Федеральный Закон «О посредничестве по гражданским делам». В нем закреплены инфраструктурные моменты установления института посредников, при этом детали процедуры четко отрегулированы типовыми принципами, регламентами и другими нормативными правовыми актами. Для развития посредничества в Австрии большое значение имело:

- учреждение Консультативного совета по посредничеству, Председателем которого является федеральный министр юстиции;
- установление ответственности за нарушение принципа конфиденциальности;

– вменение юридической ответственности посредникам, нарушающим законодательство.

В современной Германии примирительные, согласительные процедуры и посредничество строятся на основе принципов конфиденциальности и беспристрастности, добровольности участия и независимости, самостоятельности и не формальности при их организации и проведении. Такие процедуры осуществляются членами профессиональных организаций в каждом федеральном округе Германии. В отличие от других европейских стран в законодательстве Германии посредничество отличается от примирительных и согласительных процедур. Это различие заключается в том, что процедуру посредничества может проводить посредник самостоятельно, а примирительные и согласительные процедуры требуют участия специальных организаций. В процессе примирительной процедуры стороны получают прямые указания по способам примирения и достижения согласия, а процедура посредничества таких указаний не содержит.

Характерной особенностью согласительных процедур во Франции является то, что они проводятся как вне суда, так и в ходе судебного разбирательства. Примирительные процедуры возможны до рассмотрения дела по существу. В США относительно недавно был принят Единый закон о медиации, объединивший более 2500 существовавших до этого в США законов регулировавших посредническую деятельность в различных Штатах и сферах ее применения .

В правовых системах каждой скандинавской страны становление альтернативного разрешения споров происходит по-своему в соответствии с особенностями национальных судебных систем. Так, например, Финская Ассоциация Коллегии Адвокатов разработала Регламент посредничества (медиации) который вступил в силу в июне 1998 года. В нем определены рамки разрешения гражданско-правовых споров при помощи посредничества, которое может применяться в случае достижения договоренности сторонами об этом. В нем также отражены принципы посредничества и требования к посредникам. Использование института посредничества характерно и для Дании. В ней создан центр по разреше-

нию конфликтов, благодаря которому значительно уменьшилась нагрузка на суды, а стороны получили возможность конфиденциально разрешать возникающие противоречия. Такого же типа институт действует и в Швеции создан в соответствии с Регламент посредничества (медиации) от 1 апреля 1999 года.

В Голландии в 1993 г. был основан Нидерландский институт медиации – независимая организация, обеспечивающая качество медиации в стране. Важной задачей института является составление и поддержание официального реестра специалистов, зарегистрированных и сертифицированных Институтом медиаторов. В Нидерландах активно работают несколько образовательных учреждений по медиации, аккредитованных Институтом медиации. Для прохождения курса обучения одни учреждения предъявляют требования к уровню знания, другие – принимают на обучение всех желающих, с разным уровнем умений и знаний.

В странах Европейского Союза развитие APC регулируется законодательно и осуществляется посредством судебной проверки соблюдения досудебных способов разрешения правовых конфликтов. Существующие примирительные центры являются или структурами, образованными при Торгово-промышленных палатах, или специализированными организациями. Таким образом, произведенный анализ показал, что в международных документах, как документах более полно регламентирующих примирительные процедуры, нет четкого разграничения между посредничеством, примирительной и согласительной процедурами, что и на практике приводит к смешению и взаимозаменяемости этих понятий.

Следует отметить, что общим для всех медиативных форм урегулирования правовых споров является отраслевая направленность. Указанные медиативные формы представляют собой различного рода институты гражданского общества, помогающие урегулировать конфликты в порядке гражданского и уголовного судопроизводства. Однако, область уголовного права лишь фрагментарно охватывается сферой влияния медиативных процедур. Дело в том, что не все мыслители согласны с утверждением об универсальности медиации во всех отраслях правового регулирования, особенности в сфере уголовной юстиции, сводя ее пред-

метную область к правоотношениям, связанным с участием несовершеннолетних правонарушителей .

В области уголовной юстиции в западных политико-правовых учениях получила распространение концепция «восстановительного правосудия» как альтернативном процессе разрешения споров. В данном контексте речь идет о «новой» модели уголовного правосудия, основанной на принципах примирения жертв, правонарушителей и сообществ, и об альтернативных методах наложения санкций . Концепция предусматривает не пересекающиеся с формальным судебным процессом параллельные действия, состоящие во встречах между правонарушителями и жертвами на любой стадии уголовного процесса, целью которых является их примирение и заглаживание причиненного ущерба без официальных юридических санкций. Процесс восстановительного правосудия в настоящее время как в России, так и за рубежом активно используется в ювенальной юстиции и разрешению семейных проблем. В трудах зарубежных мыслителей данная медиативная форма в отношении несовершеннолетних получила свое доктринальное развитие. Данная концепция имеет в работах различных авторов определенную вариативность названий, среди них «репаративное» правосудие, трансформационное правосудие, неофициальное правосудие.

Концепция восстановительного правосудия, изложенная, прежде всего, в трудах Х. Зера, в основе своей опирается на понимание «потребности жертв преступлений», а также на оппозиционное уголовному правосудию и юридическому мышлению понятие «ответственность правонарушителя». Предпосылками для разработки ее стал кризис современного правосудия, что подробно исследуется в работах Ховарда Зера и Гарольда Бермана. Глубокий криминологический анализ ситуации в современном уголовном правосудии и варианты выхода из него изложены также в работах Нильса Кристи, которые во многом определили направления разработок концепции восстановительного правосудия.

В развитии концепции восстановительного правосудия в ее современном звучание свой вклад внесла психология в лице нарративной практики, которая по своим мировоззренческим основа-

ниям достаточно близка восстановительному правосудию. Нарративный подход и восстановительное правосудие сближает представление о людях как носителях тех или иных взглядов, представлений, которые формируются посредством диалога и посредством коммуникации же могут меняться. Соответственно, изменение представлений о себе и других людях в процессе диалога может привести к изменению поведения. Отдельный человек не является субстанцией, которая живет в соответствии с тем, что натуралистическая психология, ориентированная на каноны научного знания, определила как потребности, то есть то, что движет человеком «изнутри». В соответствии с нарративным подходом, субъекты-участники криминальных и иных конфликтных ситуаций рассматриваются как носители доминирующих дискурсов, историй, которые сформировали их личности и от которых они могут отказаться и, следовательно, измениться.

Нарративный подход сформировал систему понятий, обеспечивающих развивающую дискуссию, предполагающую рефлексию совместно с человеком тех представлений, взглядов, ценностей (дискурсов), которые как бы «овладели» человеком. С помощью понятий «конфликтная история», «доминирующий дискурс», «интернализация», «экстернализация», «деконструкция», «негативная и предпочитаемая история» и других нарративный подход позволяет отделить человека от проблемы, разрушительно действующей на него и/или на его окружение. Такое отделение от проблемы и поиск уникальных эпизодов, противостоящих проблемному поведению, позволяет сделать шаги по самоопределению и выбору новых конструктивных структур поведения, имеющих в опыте индивида.

По мысли западного ученого Валгрейва – восстановительное правосудие это «идеал правосудия в идеальном обществе». В силу этого возникает закономерный вопрос о том, успех восстановительного правосудия требует изменений в социальной этике и идеологии общества. Другими словами просто ли интегрируется новая практика в существующую систему правосудия или бросает ей вызов и изменяет ее сущность.

Сторонники медиации как метода альтернативного разрешения правовых конфликтов, считают его необходимым элементом построения и развития гражданского общества. По их мнению, медиация устанавливает новые неформальные связи между людьми, которые рассчитаны на поиск совместных нестандартных решений, приводящих к результату, который устроит обе стороны, что, в конечном итоге, обеспечивает социальную стабильность. Опыт зарубежных стран показывает, что медиация позволяет успешно разрешать споры о разделе имущества, о возмещении вреда, причиненного имуществу или здоровью и т.д. В России медиация имеет весьма благоприятную почву, так как у нас взаимоотношения сторон традиционно имеют большое значение.

По нашему мнению, медиативные формы примирения и согласия в аспекте развития восстановительного правосудия являются одним из индикаторов развития правового государства и элементом гражданского общества. Соответственно для государств, со слабым развитием правового поля и институтов гражданского общества, наличие медиативных процедур не характерно (в частности, в законодательстве развивающихся стран не отмечается наличие законодательного механизма регулирования институтов примирения и согласия (альтернативных способов разрешения правовых споров). По уровню развития подобных институтов примирения можно судить об уровне развития государства как правового.

Таким образом, исследование идей примирения в контексте восстановительного правосудия на основе зарубежного и российского опыта позволяет сделать вывод, что оно имеет собственное видение целей и способов достижения урегулирования правовых конфликтов. Его можно рассматривать также как возможность диалога и взаимной договоренности или приемлемых вариантов о заглаживании причиненного вреда в конфликтных или криминальных ситуациях.

Олейник Николай Николаевич,
 доктор исторических наук, профессор,
 (НИУ «БелГУ», Белгород);
Олейник Александр Николаевич,
 кандидат юридических наук, доцент
 (Харьковский национальный
 педагогический университет
 имени Г.С. Сковороды, Украина)

ГЕНЕЗИС ПРАВА НА ТРУД В МИРЕ

Труд существует с древних времен. По утверждению биологов, историков и философов именно труд был движущей силой эволюционных процессов человечества, которые превратили человекоподобных обезьян в *homo sapiens*, «человека разумного». В конце концов, все, что добыто обществом на протяжении мировой истории является следствием преобразующего влияния труда как на природную, так и на социальную среду. Как написал известный экономист Ф. Энгельс (1820-1895) еще в XIX в.: «Труд сделал из обезьяны человека»¹⁰⁵.

История правового регулирования общественных отношений, которые возникают в процессе организованного производства общественных благ значительно короче. Это связано с качественно отличным характером труда индустриального общества по сравнению с доиндустриальной эпохой.

Рабовладельческий или феодальный способы производства были построены исключительно на принудительной организации создания материальных благ и добавочного продукта. Экономические интересы верхушки общества требовали соответствующего государственно-властного и правового обеспечения такой организации. При этом индивидуальные интересы, особенно интересы тех слоев населения, которые имеют доступ к власти, складывались в общий, общественный интерес, который выступает первоначальной причиной, движущей силой деятельности людей во всех сферах общественной жизни¹⁰⁶. Именно интерес определяет реальные причины социально значащих действий. Когда он обу-

¹⁰⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. – Т.3. – М.: Политиздат, 1985. – С. 69-82.

¹⁰⁶ Глозерман Г.Е. Интерес как социологическая категория // Вопросы философии. – 1966. – № 10. – С. 16-18.

словлен условиями жизни общества, то удовлетворяется, прежде всего, лишь социальным путем, то есть путем вступления в определенное общественное отношение. Право как универсальный регулятор общественного отношения одновременно отображает и охраняет общие интересы и интересы индивидуумов, закрепляя субъективные права и обязанности, реализация которых приводит к возникновению правоотношения. Таким образом, выражение общих и стандартных индивидуальных интересов осуществляется с помощью права. Поэтому право как система является выражением определенного общественного отношения и выступает его формой¹⁰⁷.

С учетом системы социальных отношений, материальных условий жизни общества того времени, интересов властной элиты, возникновение и развитие правовых институтов рабовладения и крепостничества необходимо признать закономерным. В пределах этих экономических формаций, построенных на фактически неограниченной, основанном на принуждении труда существовании трудового права вообще и права на труд в частности не имело под собой никаких экономических, социально-политических и организационно-правовых оснований. Ведь раб был вещью и не имел никаких прав, как в публичной, так и в частной сфере. Рабы не могли служить в войске, не платили повинностей, поскольку не были владельцами имущества, не могли иметь семью. Даже наиболее демократические государства древнего мира и средневековья не могли существенно изменить общественный и правовой статус рабов и зависимых крестьян, так как такие изменения не могли быть в то время подкреплены соответствующими преобразованиями в типе общественного производства.

Необходимые экономические предпосылки для использования свободного труда появились в начале эпохи индустриализации. В развитых странах мира к власти пришел новый класс – буржуазия, который свои интересы связывал с развитием капиталистических отношений в сфере экономики. Возникла острая потребность в свободной рабочей силе. Для ликвидации этого дефицита была отменена крепостная зависимость. При этом возник-

¹⁰⁷ Сабо И. Основы теории права. М.: Прогресс, 1974. - С. 79-80.

ло правовое положение, при котором работник вынужден был «свободно», «по своему» усмотрению продавать владельцу производства единый принадлежащий ему товар – рабочую силу. Появились «свободные» работники, появился «свободный» труд – все это заставляло задуматься над проблемой возможности правовой регламентации принципа свободы труда, а следовательно – и права на труд. И действительно, в дальнейшей истории развития общественных идей принцип права на труд занял полноценное место. Эта идея привлекла внимание прогрессивных мыслителей и ученых, которые отводили ей немало внимания в своих планах усовершенствования и справедливого устройства общества.

Отдельные мысли о праве на труд встречаются еще в философских учениях античного мира. Примечательно, что право на труд первоначально было тождественно понятию «свобода труда». Именно в этом контексте надо понимать слова первого министра французского короля Людовика XVI А. Тюрго: «Право на труд не есть заповедная вещь, которую государь может продать, а его подданные – покупать»¹⁰⁸. Этот французский государственный деятель и ученый видел связь между прибылью и издержками на рабочую силу. Как и впоследствии экономисты-классики, он считал, что заработок рабочего должен быть на уровне прожиточного минимума.

На провозглашение возможности свободно трудиться обращали внимание политики после победы буржуазной революции во Франции в конце XVIII в.

Так, в это время впервые определение права на труд было дано Гракхом Бабефом (1760-1797): «Общество должно обеспечить всем своим членам работу и определить заработную плату, с тем чтобы этой заработной платы было достаточно для приобретения продовольствия и для удовлетворения всех потребностей каждой семьи»¹⁰⁹. В этом определении очевидна связь права на существование с правом на определенную заработную наемных работников. Великая Французская революция проходила под ло-

¹⁰⁸ Цвидинек-Зюденгорст О. Теория и практика заработной платы, в особенности исследование вопроса об установлении минимальной заработной платы. М., 1905. – С. 117.

¹⁰⁹ Миронов В.И. Законодательство о труде: теория и практика. М., 2000. – С. 16.

зунгом «свобода, равенство, братство». Именно противоречие между свободой и равенством стало одним из главных предметов осмысления для многих социальных наук, в том числе права. Ш. Фурье (1772-1837) доказывал, что право на существование человека в обществе должно было заменить те основные естественные права, которые он имел до образования общества. Он писал: «Мы потеряли целые столетия на мелочные дискуссии о правах человека, но совсем не думали о признании самого существенного права, как права на труд, без которого все другие превращаются в ноль»¹¹⁰. Однако изданные в результате победы буржуазных революций декларации прав человека и конституции не регламентировали право человека на труд.

Этот период характеризовался смещением права на труд на общественное признание. К примеру, в Англии. 6 мая 1795 г. мировые судьи графства Беркшир, собравшиеся в Спинхэмленде постановили, что в дополнении к заработной плате беднякам следует выдавать денежное пособие в соответствии со специальной шкалой, привязанной к ценам на хлеб. Таким образом, нуждающимся работникам обеспечивался минимальный доход независимо от размера заработка. В итоге уровень заработной платы был понижен даже относительно прожиточного минимума, что стало, по сути, субсидированием работодателей со стороны общества. Г. Спенсер назвал это «эрзац-зарплатой», а в официальных актах фигурировал термин «денежное пособие». Вероятно, по правовой природе это было нечто среднее между компенсацией и социальной выплатой. В итоге «страшное сорокалетие» 1795-1834 гг. ознаменовалось ослаблением материальных стимулов к труду, а провозглашенное «право человека на жизнь» независимо от результатов труда означало право на нищенское существование и порождало массовый пауперизм. Пособие рабочим формировалось в основном за счет уменьшения их законных заработков и в виде налогов перекладывалось на все общество. Все это снижало заработную плату до уровня физического выживания лиц наемного

¹¹⁰ Фурье Ш. Избранные сочинения. В 4 т. – Т. 3. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – С. 17.

труда. Отсюда невероятный рост производства при полунищем существовании широких масс работников¹¹¹.

В праве на труд видели необходимое условие благосостояния такие мыслители XIX ст. как А. Менгер, Дж. Морелли, Р. Оуэн, В. Томпсон и др. В Западной Европе проблемы права на труд и на жизнь фундаментально были поставлены австрийским юристом и философом А. Менгером (1841-1907)¹¹². Он выделил у рабочих три основных экономических права: право на полный результат труда, право на жизнь, право на труд. Последнее А. Менгер понимал следующим образом: «В силу права на труд каждый трудоспособный гражданин, не находящий себе работы у частного предпринимателя, может требовать от государства или от общественных союзов (общин и т.п.) обыкновенной поденной работы с уплатой обычной заработной платы»¹¹³. В этой части А. Менгер развил учение британца В. Томсона, который еще в 20-х гг. XIX в. обосновал три теоретических положения: труду должна быть предоставлена полная свобода; весь продукт труда должен быть гарантирован производителю; обмен продуктами труда должен быть свободен.

Дальнейшая юридическая реализация права на труд произошла в период февральской революции 1848 г. во Франции. Французские рабочие под влиянием мелкобуржуазного реформиста Луи Блана (1811-1882) выбрали лозунг «право на труд» как программное требование. Временное правительство Франции под давлением революции декретом от 26.02.1848 г. юридически признало «право на труд», но позднее обмануло надежды пролетариев практическим трактованием этого права, как права на труд в так называемых «национальных мастерских». В этих мастерских безработный мог получить работу за нищенское вознаграждение неквалифицированную и часто бессмысленную работу. Но и национальные мастерские просуществовали не более 2-х месяцев. Эпилогом этого эксперимента с признанием «права на труд» стало жестоко подавленное Кавельяком июньское восстание 1848 г. В

¹¹¹ Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. В 2 т. – Т. 2. – М.: Статут, 2009. – С. 318-320.

¹¹² Менгер А. Право на полный продукт труда. – М.: Типография А.П. Поплавского, 1906. – 221с.

¹¹³ Глебов А. Общественная работа (социально-политический очерк). – СПб., 1906. – С. 8.

конституции французской республики, принятой 4.11.1848 г., право на труд все же было включено. Таким образом, это первая конституция в мире, которая ввела данное право. Об этом свидетельствует п.8 ее Вступления: «Республика должна охранять личность гражданина, его семью, религию, собственность, труд и сделать доступным всякому образованию, необходимое для каждого человека. Она должна путем братской помощи обеспечить существование нуждающимся гражданам, подыскивая работу, соответствующую их способностям, или же поддерживая тех, которые не имеют родных и не в состоянии работать»¹¹⁴.

Таким образом, из приведенного определения права на труд, закрепленного в конституции Франции, можно выделить следующие юридически значимые обстоятельства. Во-первых, обеспечение всех членов общества работой. Во-вторых, гарантированное получение каждым работающим заработной платы. В-третьих, получение заработной платы для приобретения продовольствия и для удовлетворения всех остальных потребностей каждой семьи. Недосказанность каждого из перечисленных юридически значимых обстоятельств не позволяет признать полноценно реализованным право на труд.

С тех пор вплоть до возникновения советского законодательства в сфере труда сама идея права на труд не получила реализации в действующем законодательстве, а тем более конституциях стран мира. Так, право на труд было отклонено немецким рейхстагом в 1884 г., швейцарским референдумом 1894 г., английской палатой общин в 1905 г.¹¹⁵

Нужно также отметить, что на принцип свободы труда обращали внимание и государственные деятели украинских правительств в 1917-1920 г. Это прослеживается как в текущем законодательстве, так и в конституционных актах Центральной Рады, Гетманата П. Скоропадского, Директории. К примеру, III Универсал 7(20) ноября 1917 г. Центральной Рады провозгласил, что труд рабочего класса в УНР должен быть немедленно урегулирован¹¹⁶. Этим же конституционным документом было введено: восьмича-

¹¹⁴ Конституции государств (стран) мира. – Конституция Франции 1848г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/674>.

¹¹⁵ Пашерстник А.Е. Право на труд. – М.: Изд-во АН СССР, 1951. – С.79.

¹¹⁶ Дорошенко Д. Глюстрована історія України 1917-1923 рр.: [у 2 т.]. – Т.2. – К., 1992. – С.67-68.

совой рабочий день, провозглашение свободы демонстраций, собраний, стачек, создания профсоюзов и других общественных организаций, решение трудовых конфликтов и т.д.¹¹⁷ Это же право было подтверждено и в «Законах о временном государственном устройстве Украины о гетманской власти», где в п. 18 указывалось, что «каждый украинский казак и гражданин имеет право свободно выбрать местожительство и работу...»¹¹⁸.

Программа же Директории по регулированию трудовых и социальных отношений была изложена в ее Декларации, опубликованной 26 декабря 1918 г.¹¹⁹ Декларация отменяла реакционные законы и постановления Гетманского правительства в сфере труда: было восстановлен 8-часовой рабочий день, право коалиций и забастовок, право на создание фабричных заводских комитетов. Провозглашался государственный рабочий контроль на фабриках и заводах. Частная собственность перестала гарантироваться. Принципы рабочей политики Директории подтвердил Трудовой Конгресс.

В проекте «Основного государственного Закона Украинской Народной Республики» в 29 Артикуле указано «каждый гражданин имеет право свободного выбора профессии и заработка; ограничение в этом возможно допустить только путем закона»¹²⁰.

Впервые право на труд было законодательно закреплено и, что важно, обеспечено гарантиями со стороны государства в Советской России. Это, прежде всего Декреты СНК РСФСР и Конституция РСФСР 1918 г. Ст.18 первой советской Конституции акцентировала правда не право, а обязанность трудиться: «Не трудящийся, да не ест»¹²¹. Декларация прав трудящихся, которая была составной частью конституции, вводило всеобщую трудовую повинность¹²².

¹¹⁷ Конституційні акти України 1917-1920 рр. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С.42.

¹¹⁸ Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К., 1993. – С.87-90.

¹¹⁹ Конституційні акти України 1917-1920 рр. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С.100-105.

¹²⁰ Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К., 1993. – С.95-118.

¹²¹ Кисилев И.Я. Трудовое право России: историко-правовое исследование / И. Я. Кисилев. – М.: Норма, 2001. – С.119.

¹²² Кисилев И.Я., Лушников А.М. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда: Учебник. – М.: Эксмо, 2008. – С.36.

Дальнейшее развитие законодательство в сфере труда получило в принятом в РСФСР Кодексе законов о труде 1918 г., действующему и на Украине, как и в других республиках заключивших договора с Советской Россией, и который был, по сути, первым, в мире кодифицированным актом в сфере труда¹²³. В нем, в ст. 10 провозглашалось, что все трудоспособные граждане имеют право на применение труда по своей специальности и за вознаграждение установленного для этого рода труда. В данный Кодекс были заложены и самые важные идеи правового обеспечения права на труд, такие как стабильность обусловленной в трудовом договоре работы (например, ст. 40-42 посвященные правилам перевода на другую работу)¹²⁴.

Надо признать, что данный кодекс носил в определенной степени декларативный характер. В условиях гражданской войны и военного коммунизма реализовать его нормы не представлялось возможным. Он также юридически оформил идеологические установки РКП(б) относительно применения мер принуждения к труду¹²⁵.

На Украине в этот период была принята Конституция УССР 1919 г., которая подтверждала основные трудовые и социальные права, которые уже действовали в России. Советская Украина, которая, безусловно, была под политическим и военным влиянием РСФСР, в своих законодательных актах скопировала с Конституции РСФСР 1918 г. Раздел III «Декларация прав и обязанностей трудящегося и эксплуатируемого народа Украины»¹²⁶. Он устанавливал свободу собраний, митингов, шествий и помещений для их организации (п.25). Была подтверждена свобода организации союзов и содействие государства в их организации, что постепенно привело к их вырождению и полному огосударствлению, начиная с конца 1920-х гг. (п.26). Провозглашалось не право на труд, а его обязанность (п.30).

¹²³ Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1918. – №87-88. – Ст.905.

¹²⁴ Кодекс законов о труде 1918 г. // Кисилев И.Я. Трудовое право России: историко-правовое исследование / И. Я. Кисилев. – М.: Норма, 2001. – С.322-343.

¹²⁵ Кисилев И.Я. Трудовое право России: историко-правовое исследование / И. Я. Кисилев. – М.: Норма, 2001. – С.123.

¹²⁶ Конституційні акти України 1917-1920 рр. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 230-231.

Эти идеи получили дальнейшее развитие в КЗоТ РСФСР и УССР 1922 г. и других законодательных и нормативных актах того времени. Главное отличие этих кодексов от их предшественника 1918 г. заключалось в концепции и функциональной направленности. Они были созданы для принципиально новых условий, отличных от военного коммунизма, а именно новой экономической политики. КЗоТ 1922 г. отменил трудовую повинность, существовавшую в период гражданской войны и мобилизации экономики. Трудовая повинность могла быть только в случаях: борьбы со стихийными бедствиями, при недостатках рабочей силы при выполнении важнейших государственных заданий. При этом целый ряд социальных категорий, расширенный по сравнению с КЗоТ 1918 г. освобождался от повинности полностью.

Значительно были расширены нормы, которые обеспечивали стабильность обусловленной в трудовом договоре работы. В ст. 36 указывалось, что наниматель не только не имел права требовать от нанявшегося работы, которая не относится к тому роду деятельности, для которой он нанят. Но и работы, сопряженной с явной опасностью для жизни или не соответствующей законам о труде. Перевод же на другую работу в другое предприятие могло быть осуществлено исключительно по согласию работника (ст.37). Конкретизировались случаи перевода на другую работу без согласия работника: администрация была вправе осуществить такой перевод в случае производственной необходимости и простоя (ст. 36 ч. 2, 3). Был расширен также и перечень случаев участия профсоюзной организации в решении вопросов увольнения работников по инициативе администрации¹²⁷.

В 1936 г., была принята новая Конституция СССР. В ней с одной стороны труд был объявлен обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест» и провозглашался принцип социализма «от каждого по способностям, каждому – по его труду»¹²⁸. Данная норма, по сути, расширила аналогичную норму Конституции РСФСР 1918 г. С другой стороны, – право на труд стало конституционным.

¹²⁷ Кодекс законів про працю УСРР від 15 листопада 1922 р. – Х.: НКЮ УСРР. – 1929. – 48 с.

¹²⁸ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 года – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>.

Ст. 118 предоставляла гражданам СССР право на труд, а именно: «граждане СССР имеют право на труд, то есть на получение гарантированной работы с оплатой их труда согласно ее количеству и качеству».

Дальнейшее развитие в законодательном регулировании получила категория «право на труд» после одобрения Верховным Советом СССР 15 июля 1970 г. Основ законодательства СССР и союзных республик о труде и последующей разработке на их основе КЗоТ союзных республик¹²⁹. В соответствующих законодательных актах были значительно расширены гарантии права на труд. К примеру, запрещался необоснованный отказ в приеме на работу (ст.9 Основ), а также (ст. 22 КЗоТ УССР 1971 г.); в пользу работника были конкретизированы условия перевода на другую работу без его согласия (ст.14 Основ); значительно повышены гарантии сохранения работы работникам, которые временно утратили работоспособность и т.д.¹³⁰

Получило закрепление право на труд и в Конституции СССР 1977 г., статья ст. 40 которых расширила вышеуказанное право по сравнению с Конституцией СССР 1936 г. В ней указывалось, что «граждане СССР имеют право на труд, – то есть на получение гарантированной работы с оплатой труда согласно ее количеству и качеству и не ниже установленному государством минимального размера, – включая право на выбор профессии, рода занятий и работы согласно призванию, способностям, профессиональной подготовки, образования и с учетом общественных нужд»¹³¹. Таким образом, в содержание права на труд был включен, по сравнению с Конституцией СССР 1936 г., новый элемент – право на заработную плату не ниже установленного государством минимального размера, право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Обязанность трудиться была сформулирована в Конституции таким образом, чтобы избежать обвинений мировой общественности в признании и конституционном закреплении прину-

¹²⁹ Закон СССР от 15.07.1970 об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr5017.htm>.

¹³⁰ Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // ВВР., 1971, додаток до №50. – Ст. 375.

¹³¹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – М., Политиздат, 1987.

дительного труда с учетом того, что СССР к тому времени ратифицировал Пакты о права человека ООН и Конвенцию МОТ №29 «О принудительном или обязательном труде»¹³². Таким образом, обязанность трудиться была сформулирована как моральный долг, обязанность, уклонение от которых объявлялось несовместимым с принципами социалистического общества.

Дословные и аналогичные нормы были и в Конституциях РСФСР и УССР 1978 г. К примеру, в Конституции УССР 1978 г. праву на труд была посвящена ст.38, которая дословно повторяла на украинском языке ст. 30 Конституции Союза ССР¹³³.

Таким образом, в советском законодательстве четко регламентировалось право на труд и, как мы проанализировали, оно характеризовалось, прежде всего, как обязанность государства предоставить работу гражданину. В законодательстве же государств с рыночной экономикой право на труд включало несколько иное содержание.

В данное время право на труд в той или иной степени закреплено в конституциях таких государств как Греция, Италия, Испания, Португалия, Финляндия, Франция, Япония, и многие др. С точки зрения уровня и степени полноты регламентации права на труд все эти конституции можно поделить на три категории: 1) те, что включают как само понятие этого права, так и определенные гарантии его реализации; 2) те, что определяют право на труд; 3) те, что не содержат понятия права на труд.

Наиболее полную регламентацию право на труд получило в конституциях Греции (1975 г.), Италии (1947 г.), Франции (1958 г.), Португалии (1976 г.), Испании (1978 г.) и др.

Например, право на труд в абз. 5 преамбулы Конституции Франции от 27 октября 1946 г. (которая является составной частью Конституции Франции 1958 г.) формулируется так: «Каждый обязан работать, и имеет право на получение должности. Никто не может быть ущемлен в труде и в профессии по причине своего происхождения, своих взглядов или своего вероисповедания...». В Конституции указывается также на право каждого человека «за-

¹³² Кисилев И.Я. Трудовое право России: историко-правовое исследование / И. Я. Кисилев. – М.: Норма, 2001. – С. 224.

¹³³ Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978 р., № 18, ст. 268.

щищать свои права и свои интересы через профсоюзную организацию». Конституция предоставляет каждому работнику при посредничестве своих делегатов принимать участие «в коллективном определении условий труда, также как и в руководстве предприятиями». В Конституции подчеркивается, что «любое человеческое существо, лишенное возможности трудиться из-за своего возраста, физического или умственного состояния или экономического состояния, имеет право получать от коллектива средства, необходимые для его существования»¹³⁴.

Типичным примером конституции, которая содержит детальную регламентацию политических прав и отводит незначительное место правам социально-экономическим, особенно трудовым, может служить Основной закон ФРГ. Он формулирует лишь право на выбор профессии и места работы, устанавливая одновременно конституционную обязанность трудовой деятельности.

Так в разделе I «Основные права», в статье 12, предполагается, что «Все немцы имеют право свободно избирать профессию, место работы и учебы. Профессиональное обучение может регулироваться законом или на основании закона». Косвенным образом общая трудовая обязанность вытекает из абзаца 2 этой же статьи, где речь идет о недопущении принуждения. «Никто не может быть принужден к выполнению какой-либо работы, кроме обычной по характеру, всеобщей и равной для всех общественной повинности. Принудительный труд допускается только при лишении свободы по приговору суда»¹³⁵.

Общая направленность конституций стран ЕС о праве на труд состоит преимущественно в торжественном провозглашении без указания на реальные его гарантии, или в упрочении таких норм, которые снижают конституционный уровень к индивидуальной инициативе самого работника в реализации права на труд, или что переводят реализацию провозглашенного права в область соответствующих пожеланий и стремлений государства и его

¹³⁴ Конституция Франции 1958. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/79348/%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A1%D0%A2%D0%98%D0%A2%D0%A3%D0%A6%D0%98%D0%AF>.

¹³⁵ Основной закон Федеративной республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/155>.

граждан (как это находит проявление, например, в конституции Норвегии, где провозглашена обязанность создания отношений, которые содействуют тому, чтобы каждый трудоспособный гражданин получал бы средства для жизни своим трудом).

Из вышеуказанного можно сделать вывод, что на конституционном уровне право на труд в отдельных государствах не получило своего раскрытия, прежде всего в плане обеспечения его гарантиями реализации и охраны. То же относится и к провозглашенному в ряде конституций праву на забастовку, на заключение коллективных договоров и ряда других трудовых прав, которые декларируются в общем виде.

Не дает значительного «выхода» на систему таких гарантий и отраслевое – трудовое законодательство, поскольку не обеспечивает право на получение труда, трактуя лишь права уже работающих работников. Что же касается этой категории – работающих людей, то их права, будучи реализованными в принципе, начинают ограничиваться уже в процессе трудовой деятельности. Да и само законодательное регулирование нередко распространяется не на область охраны субъективных прав, а переходит в область взаимоотношений государства и профсоюзов или имеет общий характер толкования прав и свобод, декларируя свободу труда, запрет принудительного труда и т.д.

Необходимо, однако, отметить, что в последние годы в зарубежных государствах законодательство и коллективно-договорные нормы стали более социально направленными после внесения в них определенных изменений. Так, все большее распространение получает принцип обоснованности увольнения. Постепенно получает признание и право уволенного обжаловать необоснованное увольнение в органы по рассмотрению трудовых споров, которые действуют в соответствии с установленной в каждой отдельной стране системой. Свое отображение в законодательстве зарубежных стран находит и такая важная гарантия права на труд как участие представителей трудящихся в решении вопросов увольнения работников по инициативе владельца предприятия и т.д.

Современное понимание права на труд как одного из самых важных прав человека отражено и в международно-правовых документах.

Право на труд было провозглашено впервые в 1948 г. как важнейшее, международное признанное право человека. Это вытекает из содержания п. 1 ст. 23 Общей декларации прав человека можно сделать вывод, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. Запрещена какая-либо дискриминация, каждый имеет право на равную оплату за одинаковый труд. При этом оплата труда должна быть справедливым, полноценным вознаграждением, которое бы обеспечивало достойное человека существования для него самого и его семьи. При необходимости оплата труда должна дополняться другими средствами социального обеспечения¹³⁶. Надо признать, что данное право было включено в Декларацию по настоянию СССР и других социалистических стран и при поддержке левых кругов Запада¹³⁷.

Кроме Общей декларации прав человека, право на труд регулируется Пактом об экономических, социальных и культурных правах. В п. 1 ст. 6 Пакта записано, что «участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права¹³⁸», а в п. 2 этой же статьи подчеркивается, что с целью полного осуществления данного права участники должны осуществить надлежащие меры, включая развитие профессионально-технического обучения, достижение экономического роста и полной продуктивной занятости. Человек должен иметь возможность не только выбора работы, но и условий, на которых выполняется данная работа, и они должны быть достойными человека.

¹³⁶ Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года // Голос України від 10.12.2008 – № 236.

¹³⁷ Кисилев И.Я., Лушников А.М. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда: Учебник. – М.: Эксмо, 2008. – С. 489.

¹³⁸ Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах. // Международное публичное право: Сб. документов. – М.: Изд-во БЕК, 1996 – Т.1. – С.467 – 470.

В Европейской социальной хартии понятие права на труд в основном совпадает с формулировками Декларации прав человека и вышеуказанного Пакта, но вместе с тем в понятие права на труд включаются дополнительные элементы. Она обязывает обеспечить эффективное осуществление права на труд. С этой целью предлагается: принять в качестве основной задачи достижение и поддержание настолько высокого и стабильного уровня занятости, насколько это возможно, имея в виду достижение полной занятости; эффективно защищать право работника зарабатывать себе на жизнь, работая по свободно выбранной профессии, создать бесплатные биржи труда для всех работников; обеспечить необходимую профессиональную ориентацию и т.д.¹³⁹

В наибольшей мере и с наибольшей степенью конкретности нормы, касающиеся запрета принудительного труда, закреплены в актах Международной организации труда (МОТ). Эта организация была создана благодаря Версальскому мирному договору 1919 г. как структурное подразделение Лиги Наций (прообраза ООН).

В наибольшей мере и с наибольшей степенью конкретности нормы, регулирующие право на труд рассмотрены в Конвенциях №29,100, 111, 122, и в целом ряде других международно-правовых документов.

Детально регламентирует право на труд Конвенция № 122 «О политике в области занятости», принятая на 48-и сессии Генеральной конференции МОТ в 1964 г. Исходя из провозглашенного в Общей декларации прав человека права на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы, данный международный правовой документ предусматривает, что каждое государство – член МОТ провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободной занятости. Эта политика имеет целью обеспечения того, чтобы имелась работа для всех, кто к нее готов приступить и ищет ее; чтобы она была как можно более продуктивной; чтобы существовала свобода выбора занятости и самые широкие возможности для каждого трудящегося получить подготовку и исполь-

¹³⁹ Европейская социальная хартия (пересмотренная). – (Страсбург, 3 мая 1996 года) // Голос України від 30.11.2006 – № 227.

зовать свои привычки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного и социального происхождения (ст.1)¹⁴⁰.

Обеспечение равенства возможностей в реализации права человека на труд регулирует Конвенция № 111 «О дискриминации в области труда и занятости», принятая на 42-й сессии Генеральной конференции МОТ в 1958 г. В ст. 1 Конвенции под дискриминацией, против которой должны выступать государства – члены МОТ, понимается любое различие, или недопущение или преимущество, проведенное по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, что приводит к уничтожению или нарушению равенства возможностей в сфере труда¹⁴¹.

Проблемам равного вознаграждения за одинаковый труд мужчин и женщин, посвящена Конвенция № 100, принятая в 1951 г.¹⁴²

Заслуживает внимание и Конвенция МОТ № 29 (1930 г.) «О принудительном или обязательном труде», которая обязывает государства упразднить применение принудительного труда во всех его формах в возможно кратчайший срок. В ее ст. 2 дано определение обязательного или принудительного труда, под которым следует понимать любую работу или службу, которая требуется от любого лица под угрозой какого-нибудь наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. В п. 2 этой же статьи дан исчерпывающий перечень работ и служб, выполнение которых не признается принудительным или обязательным трудом¹⁴³.

Большое количество Конвенций и Рекомендаций МОТ посвящено обеспечению стабильности трудового правоотношения. Это Рекомендация № 119 «О прекращении трудовых отношений», Конвенция № 158 «О прекращении трудовых отношений по ини-

¹⁴⁰ Конвенция о политике в области занятости № 122 // «Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда», 1919-1966 гг., Женева, МБТ, 1983 год.

¹⁴¹ Конвенция о дискриминации в области труда и занятий №111 // «Международная защита прав и свобод человека». – Москва, «Юридическая литература», 1990.

¹⁴² Конвенция про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності № 100 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_002.

¹⁴³ Про примусову чи обов'язкову працю: Конвенція МОП № 29. // Законодавство України про працю. Збірник нормативних актів. У трьох книгах. *Лупорядник і наук. редактор В. Вакуленко*. – К.: Видавництво «Істина». - 1999. - Книга перша. – С. 88-95.

циативе предпринимателей», дополненная Рекомендацией №166 и др. В этих документах дается перечень оснований и условий, которые необходимо соблюдать при увольнении работников с предприятий, ограничивая тем самым права владельцев предприятий в сфере прекращения трудового правоотношения с их инициативы.

По пути развития вышеуказанной европейской концепции права на труд пошли и Конституции Российской Федерации 1993 г.¹⁴⁴ и Украины 1996 г.¹⁴⁵ Ст. 30 и 37 Конституции РФ установили каталог трудовых прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права. По сравнению с советскими конституциями трансформировано право на труд, акцент сделан на обеспечение свободы труда, права распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Среди всех социально экономических прав и свобод граждан первым в Конституции Украины обозначено право на труд (ст.43). Право на труд одно из основных социально экономических прав граждан Украины Оно заключается в возможности получения работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже определенного государством минимального размера, включая право выбора профессии рода занятий и работы в соответствии с профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Законодательство Украины обеспечивает равенство трудовых прав граждан независимо от происхождения социального статуса расовой и национальной принадлежности, пола, языка, политических взглядов вероисповедания вида и характера занятий места жительства и других обстоятельств.

Подытоживая, отметим, что в истории развития законодательного регулирования права на труд сформировалось два подхода к содержанию данного права:

¹⁴⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/cons/>.

¹⁴⁵ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. 1996. №30. Ст.141.

– в советском праве право на труд, прежде всего, привязывалось к обязанности государства предоставить всем трудоспособным гражданам работу;

- в праве государств с рыночной экономикой и международном праве право на труд понимается, прежде всего, как право на свободный выбор профессии и работы, на справедливые и благоприятные условия труда, при этом государства берут на себя обязанность проводить активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободной занятости.

После принятия Конституций Российской Федерации и Украины регламентация права на труд было существенно трансформировано. Но, несмотря на эти изменения, сущность и значение права на труд как юридической категории для науки конституционного права остаются не менее юридически важными, чем во времена функционирования советского права.

Бутько Людмила Васильевна,
доктор юридических наук, профессор
(КубГАУ, Краснодар)

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА: ДЕФИНИТИВНЫЙ ПОИСК

Конституционная реформа представляет собой сложное явление. Ее описание включает целый комплекс характеристик, которые вытекают из ее сущности, раскрывают ее содержания и только в совокупности обеспечивают формирование полного о ней представления. В теории конституционных реформ разносторонние характеристики данного явления представлены различными категориями и обеспечиваются с помощью совокупного понятийного ряда.

Центральное место в понятийном аппарате конституционных реформ занимает определение (дефиниция) самой конституционной реформы. Долгие годы юридическая наука в должной мере не занималась его разработкой. Такая возможность и необходимость появилась на определенном историческом рубеже. С начала перестройки (1985 г.) все попытки ученых поставить вопрос о реформировании Конституции СССР 1977 г. встречали категориче-

ский отказ официальных властей. В 1986 г., руководствуясь материалами XXVII съезда КПСС, дана была установка на то, что Советская Конституция вполне отвечает требованиям времени и не нуждается в изменениях.

Принятие закона СССР «О государственном предприятии» в 1987 году приближает идею реформирования Конституции, а 1988 год можно считать годом официального провозглашения конституционной реформы. Поэтому впервые о конституционной реформе, как необходимости, заговорили в 1988 г. Состоялось это событие в августе 1988 г., на XIX Всесоюзной партийной конференции. Однако никакого четкого сценария этого процесса в тот момент еще не существовало или, по крайней мере, он не предавался огласке, и уж тем более не разрабатывалось само понятие конституционной реформы. Естественно, это отразилось на ее понимании и определении. В ноябре 1988 г. было объявлено поэтапное реформирование Конституции СССР 1977 г.

Окончательно вывод о поэтапности реформирования был сформирован после потока писем и запросов, последовавших на проект первого закона СССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР 1977 года». Их причиной явилась следующая ситуация. С опубликованием 1 ноября 1988 г. названного выше проекта стало известно и понятно, что Конституцию планируется изменить лишь в части, касающейся системы представительных органов, порядка их формирования и структуры.

Ожидания народа об изменениях экономической основы государства, от которой зависела ухудшающаяся экономическая ситуация в стране, не оправдались. Сфера экономики свидетельствовала о своем кризисном состоянии, и потому возникли вопросы к власти. Чтобы на них ответить, власти пришлось официально разъяснить, что Конституция будет изменяться поэтапно, а данным проектом обозначен лишь первый ее этап, изменения в котором посвящены системе высшей государственной власти. На последующих этапах обещалось реформирование не только экономической системы, но и других конституционных институтов.

Но даже такие ограниченные изменения Конституции носили исключительно косметический характер, они обеспечивали сохра-

нение власти в руках КПСС (партийной элиты). Следовательно, как и прежде понимание конституционной реформы не требовало разъяснений и определения, она могла быть истолкована в ограниченном смысле слова.

Теоретическое определение понятия конституционной реформы становится возможным по мере накопления событийного материала, позволяющего судить о содержании, тенденциях, причинах реформаторских процессов в нашем государстве. Прослеживается неразрывная связь конституционной реформы с реформированием политической системы, экономическими преобразованиями, приведшими в движение социальные отношения. Все происходящие события накапливаются в виде эмпирической базы для последующих исследовательских обобщений на предмет выработки научных определений и выводов по дефинированию конституционной реформы как явления особого ранга, как явления общественно-политического и государственно-правового уровня.

Общественно-политический характер процесса реформирования Конституции был предопределен тем, что он привлекал всеобщее внимание и никого не оставлял равнодушным. Общество пришло в движение и активно отслеживало все события, все изменения в отношениях власти, в которых стали заметны противоречия и противостояния.

Государственно-правовой характер реформы предопределялся тем, что все изменения, вносимые в Конституцию, во-первых, оформлялись с помощью конституционных норм, т.е. норм закона высшей юридической силы, во-вторых, изменениям подвергались, прежде всего, институты государственности. Правовой формой всех этих изменений становятся законы о внесении изменений и дополнений в действующие в стране Конституции СССР, союзных и автономных республик.

Организационно все производимые преобразования оформлялись важнейшими государственно-правовыми и общественно-политическими мероприятиями, проводимыми в соответствии с принятыми нормативными актами. Таковыми являлись выборы, референдумы, съезды, формирование новых политических партий и общественных организаций, формы митинговой демократии и т.

п. Таким образом, первоначальное представление о конституционной реформе формируется под воздействием указанных выше событий и мероприятий, а сама она постепенно начинает проявлять черты общественно-политического и государственно-правового явления.

Все изменения на первых этапах, так или иначе, связывались исключительно с реформированием Конституции, которая выступала главным, наиболее наглядным объектом реформирования. Вряд ли в тот момент кто-либо серьезно задумывался над тем, что начинаются процессы трансформации не только Конституции, а всего государственного механизма, поскольку начиналось рождение новой модели отношений, предопределенных новым типом государства и права, которые составляли предмет регулирования Конституции – Основного закона государства.

С учетом этого формировались и первые подходы к пониманию конституционной реформы и первые ее определения. Необходимо подчеркнуть, что понятие конституционной реформы долгое время отсутствовало в учебниках по конституционному праву¹⁴⁶. В лучшем случае отдельные из них содержали краткое описание событий, связанных с разработкой и принятием Конституции Российской Федерации 1993 г.¹⁴⁷ Отсутствовали разъяснения данного понятия в учебной литературе и по другим учебным курсам, а также в монографической и иной научной литературе. Причиной тому являлось то, что она до известных пор не признавалась в качестве самостоятельного предмета научного познания ни одной из юридических наук.

Одно из первых определений конституционной реформы было предложено в 1995 г. в справочнике по конституционному праву, где она определялась как «качественное, коренное преобразование всей политической системы и государственно-правовых институтов российского государства, направленное на создание основ конституционного строя, конституционно-правовой базы современного демократического государства, обеспечения необхо-

¹⁴⁶ Первым упоминанием о ней можно считать мнение, высказанное О.Г. Румянцевым. См. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя. М., 1994. С. 151-154.

¹⁴⁷ См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М. 1996. С. 82-95; Баранов В.М., Гучериев Х.С., Евдожимов С.Е., Сальников В.П., Шагинова О.Т. Основы Конституции Российской Федерации. СПб., 1996. С. 20-24.

димых политических и правовых условий для осуществления экономической реформы, построения гражданского общества»¹⁴⁸.

Однако данное определение (в равной мере, как и другие определения периода середины 90-х гг.) не позволяет сформировать полнометражное представление о конституционной реформе. Позитивно воспринимаемое, оно, тем не менее, не ориентировано на понимание конституционной реформы как самостоятельного государственно-правового явления и потому не способно было нацеливать на глобальные масштабы изменений сущности государственно-правовых отношений.

Между тем эти изменения приобретали эпохальное значение и конституционную реформу следовало определять с ориентацией на переходное состояние государства и права. Конституционная реформа представляет собой ту среду обитания, в которой произрастают и совершаются преобразовательные процессы, обеспечивающие возникновение, становление и функционирование нового государства и права, их признаков, сущности, содержания и форм. С этих позиций конституционную реформу следует оценивать как неотъемлемое, имманентное состояние в истории государства и права, без которого невозможно объективное познание их истории и закономерностей развития.

Как историческое государственно-правовое явление, конституционная реформа отличается относительной независимостью. Каждая исторически существовавшая конституционная реформа, безусловно, отличается своеобразием. Но во всех конституционных реформах имеют место общие признаки и качества, комплексно объясняющие данный феномен и раскрывающие его сущность и значение.

Они позволяют рассматривать конституционную реформу как обязательное явление в истории страны, имеющее не только внутренне детерминированный характер, но и взаимосвязанное с внешними факторами и общемировыми процессами. Такой подход к исследованию конституционной реформы помогает детерминировано истолковать природу изменений, происходящих в любом государстве и обществе.

¹⁴⁸ Конституционное (государственное) право. Справочник. М. 1995. С. 65.

С учетом сказанного резюмируем, что к определению понятия конституционной реформы следует обозначить несколько подходов. Первоначально преобладало упрощенное понимание конституционной реформы, которое ориентировало только на процессы обновления самой Конституции. Факт принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. расценивался как окончательный фрагмент конституционной реформы и не предусматривал анализ дальнейшего развития событий, следовавших после вступления в силу нового Основного закона государства.

В рамках такого подхода сформировалось определение понятия конституционной реформы в узком смысле слова, как государственно-правового явления, представляющего совокупность правовых, организационных и политических мероприятий, проводимых с целью качественного изменения действующего или принятия нового Основного закона государства и на его основе постепенного обновления всего законодательства в государстве. В данном определении главным объектом воздействия выступает сама конституция, потому и понимание конституционной реформы представлено в узком смысле этого слова.

Однако процессы, развернувшиеся на постсоветском и постсоциалистическом пространстве (и не только), свидетельствуют о том, что конституционные реформы приобрели совершенно иные масштабы и характеристики. Поэтому их определение не может оставаться упрощенным, должно быть усовершенствовано в соответствии с новыми реалиями.

Если же в ходе конституционной реформы ставится задача коренного преобразования исторического типа государства и права, как это имело место в 1917-1936 гг. и в ходе современной конституционной реформы, то такие процессы нельзя ограничивать только сменой конституции. Они являются по сути своей более масштабными и более глубинными. Они растягиваются во времени на весь переходный период, поскольку новый исторический тип государства и права не может возникнуть одновременно, с сегодня на завтра. Для рождения нового государства необходим исторически объективный отрезок времени. Средства и процедуры, используемые для преобразования государства и права, должны

быть отличными от тех, которые применяются только для принятия новой конституции, а масштабы преобразований не могут быть ограничены только предметом конституционного регулирования.

Необходимо определение конституционной реформы в широком смысле слова, в котором на первый план выступают такие объекты реформирования как государство и право. Предметом преобразований в ходе конституционной реформы выступает не только и не столько сама конституция. Преобразованию подвергаются куда более масштабные явления (такие как государство и право), а конституция как закон, учреждающий сущностные признаки государства, его правовую систему, выступает лишь правовым средством, обеспечивающим конституционную реформу лишь в определенной части, но не полностью. Поэтому нельзя сводить понимание конституционной реформы только к обновлению средства, не отражая в ее определении истинного предмета реформирования – государства и права.

С учетом сказанного предлагается следующая дефиниция, характеризующая конституционную реформу в широком смысле слова: конституционная реформа представляет собой эпохальное конкретно-историческое государственно-правовое явление, обеспечивающее переход государства и права к новому историческому типу, их качественное преобразование, закрепляемое в нормах Основного закона государства и всего обновляющегося в последующем законодательства.

Конституционная реформа в таком понимании обеспечивает переход к новому общественному и государственному строю.

Оба указанных подхода к пониманию и определению конституционной реформы признаются вполне легитимными по той причине, что определяемые с их помощью события реально имели и имеют место в истории государства и права. Более того, спустя два десятилетия после того, как эти подходы, став очевидными, доказали свою реальность, более распространенным признается упрощенный, т.е. узкий подход к определению конституционной реформы, даже несмотря на то, что ученые пытаются вместить в него события, охватываемые по своему существу и значению вторым определением.

В свете двух обозначенных подходов к пониманию и определению конституционной реформы правомерным представляется вопрос о том, почему такой масштабный преобразовательный процесс должен именоваться именно конституционной реформой и никак иначе. Данную реформу следует называть конституционной по следующим причинам. Во-первых, в ходе преобразования реформированию подвергается ключевое понятие – конституционный строй, которым охватывается понимание всей совокупности сущностных признаков государства и общества на соответствующем этапе их развития. Им же охватывается и понимание права, которое действует в этом государстве на этом же этапе развития. Коль скоро реформированию подвергается конституционный строй, то и реформу иначе как конституционной не назовешь.

Во-вторых, реформированию, как мы установили, подвергается главное правовое средство, с помощью которого обеспечивается учреждение модели новой государственности и весь ход преобразований – Основной закон государства – Конституция. С этих позиций данная реформа тоже должна называться конституционной. И вряд ли можно отыскать более точное и приемлемое название. Но при этом сводить конституционную реформу только к изменению конституции не следует.

История нашего государства, насыщенная примерами принятия новых конституций: 1924-1925 гг., 1936-1937 гг., 1977-1978 гг., убедительно доказала, что в эти периоды не происходила смена исторического типа государства и права, но события, связанные с принятием новых конституций, имели место и потому они подпадают под понятие конституционной реформы в узком смысле слова.

Совершенно иное представление о конституционной реформе складывается, когда наблюдается смена исторического типа государства и права, когда изменение действующей конституции и даже принятие новой (1993 г.) отодвигается на второй план, а судьбоносным выступает рождение новой государственности и ее правовой системы, которое тоже именуется конституционной реформой.

Гончаров Сергей Викторович,
соискатель кафедры конституционного
права Института международного права,
экономики, гуманитарных наук
и управления им. К.В. Россинского
(г. Краснодар)

ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования, формируемое на основе выборов, воплощает действие принципа народовластия на местном уровне. Глава муниципального образования занимает особое место в системе муниципальных властеотношений – он выполняет задачи представительства соответствующей территории, является руководителем муниципального образования, осуществляет деятельность по организации всех публичных дел на данной территории, обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, имеет право объединять и направлять деятельность всех муниципальных органов данного муниципального образования.

Вместе с тем широкие полномочия главы муниципального образования предполагают и соответствующую ответственность этого выборного должностного лица в случае, если он совершает действия и принимает решения в нарушение действующих норм права, не проявляет активности в решении актуальных вопросов местного значения, в иных формах перестает отражать интересы населения муниципального образования - при определенных обстоятельствах его полномочия могут быть прекращены досрочно. При этом политико-правовая сущность института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в контексте властеотношений заключается в предоставлении возможности непосредственно избирателям, депутатам представительного органа местного самоуправления, высшему должностному лицу субъекта РФ прекратить осуществление главой муниципального образования предоставленных ему полномочий до истечения сро-

ка, на который он был избран, в связи с недопустимо низкой эффективностью его деятельностью, в рамках ответственности главы муниципального образования перед населением, перед представительным органом местного самоуправления, перед государством.

Применение таких муниципально-правовых санкций, как отзыв избирателями, удаление в отставку, отрешение от должности, должно быть основано на установленных фактах, свидетельствующих о действиях (бездействии) главы муниципального образования, приведших к нарушению соответствующих муниципально-правовых норм и утрате доверия со стороны со стороны субъектов применения муниципально-правовых санкций.

На законодательном уровне определены минимальный (два года) и максимальный (пять лет) сроки полномочий главы муниципального образования. Регулирование начала и окончания сроков полномочий главы муниципального образования нуждается в определенном совершенствовании, в частности, представляется необоснованным предоставление субъектам РФ полномочий продления или сокращения сроков полномочий уже избранных органов местного самоуправления (выборных должностных лиц) в целях синхронизации избирательного цикла во всех субъектах РФ с едиными днями голосования в порядке ч. 4 ст. 82 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поскольку это существенно нарушает избирательные права граждан, которые голосовали за орган или должностное лицо местного самоуправления на тот срок полномочий, который установлен уставом муниципального образования, и технологические вопросы избирательного процесса (единые дни голосования) не могут быть важнее, чем фундаментальные основы местного самоуправления, закрепленные в Конституции РФ.

Срок полномочий главы конкретного муниципального образования определяется его уставом. Как показывает анализ уставов муниципальных образований, чаще всего используется срок в 4-5 лет. В муниципальной практике в части сроков полномочий главы муниципального образования встречаются сложные правовые си-

туации, когда в устав муниципального образования вносятся изменения, сроков и содержания полномочий органов местного самоуправления, но прежний глава муниципального образования в силу ч. 4 ст. 40 Федерального закона от 10 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» продолжает исполнять свои полномочия. Представляется, что устав не должен допускать неопределенности по поводу сдвига по времени окончания деятельности «старого» главы и начала деятельности «нового» главы муниципального образования. Поэтому здесь требуется более четкое регулирование, в связи с чем в уставах целесообразно предусмотреть, что указанные изменения вступают в силу по окончании срока полномочий действующего главы муниципального образования. Представляется также целесообразным законодательно закрепить запрет занимать одному лицу должность главы муниципального образования три срока подряд. Требуется совершенствования и ряд других аспектов, связанных со сроками полномочий главы муниципального образования, гарантиями их осуществления и последствиями досрочного прекращения полномочий главой муниципального образования, соответствующие предложения представлены выше.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен достаточно широкий перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ч. 6 ст. 36). Данный перечень за последние годы в значительной степени изменился. В первоначальной редакции закона 2003 г. предусматривалось 11 оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, к началу 2012 г. их количество увеличилось до 16. Появление новых оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования объясняется прежде всего сложностью реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе в сфере территориальной организации местного самоуправления, преобразования муниципальных образований, а также, в определенной степени, обусловлено совершенствованием в России властеотношений,

предполагающего повышенную ответственность выборных должностных лиц..

Однако установленный законодателем перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования не имеет необходимой систематизации, а ряд оснований нуждаются в серьезной корректировке. Кроме того, фактически некоторые основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования содержатся в ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в виде ограничений выборному должностному лицу муниципального образования занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью.

Нами предлагается авторский классификационный подход в муниципально-правовом регулировании оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, при котором содержание ч. 6 ст. 36 ФЗ 2003 г. будет выглядеть следующим образом:

«Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) отзыва избирателями;
- 2) удаления в отставку в соответствии со статьей 74.1 настоящего Федерального закона;
- 3) отрешения от должности в соответствии со статьей 74 настоящего Федерального закона.
- 4) организационно-территориальных изменений муниципальных образований, связанных с:

досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа;

изменением порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с частью 5 статьи 35 настоящего Федерального закона;

преобразованием муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 4 - 7 статьи 13 настоящего

Федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;

утратой поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

6) установленного в судебной порядке нарушения установленных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами ограничений в части замещения публичных должностей и занятия определенной деятельностью;

7) выезда на постоянное место жительства за пределы городского округа (муниципального района), где глава муниципального образования занимает данную должность;

8) изменения гражданства, препятствующего избирать и быть избранным в органы местного самоуправления Российской Федерации;

9) смерти и признанной судом неспособности и/или невозможности по состоянию здоровья и иным причинам личного характера осуществлять полномочия главы муниципального образования».

Данный перечень должен иметь исчерпывающий характер.

Правовое регулирование института удаления главы муниципального образования в отставку представительным органом местного самоуправления (ст. 74.1 ФЗ 2003 г.) нуждается в совершенствовании, и прежде всего это касается вопросов чрезмерного влияния мнения высшего должностного лица субъекта РФ об удалении в отставку главы муниципального образования, что противоречит фундаментальному принципу самостоятельности местного самоуправления – указанное мнение ни при каких обстоятельствах не должно иметь обязательного характера для представительного органа местного самоуправления; нет также достаточных оснований для полномочия высшего должностного лица субъекта РФ самостоятельно выдвигать инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку – такая инициатива может иметь место только при поддержке соответствующего обращения

высшего должностного лица субъекта РФ не менее чем одной трети депутатов представительного органа.

Основания для удаления главы муниципального образования в отставку должны быть подтверждены в судебном порядке. Необходимо также проводить различие в процедуре удаления в отставку всенародно избранного главы муниципального образования и главу, избранного из числа депутатов представительного органа местного самоуправления – первый в силу более весомого мандата доверия избирателей должен иметь и больше гарантий при решении вопроса об удалении его в отставку представительным органом местного самоуправления.

Институт отрешения от должности главы муниципального образования в порядке ст. 74 ФЗ 2003 г. регулируется излишне упрощенно – в противовес к предшествующему закону о местном самоуправлении (ФЗ 1995 г.), где такое регулирование было излишне сложным и громоздким. В этом контексте представляется целесообразным реанимировать норму о том, что отрешение от должности мэров городов – административных центров субъектов РФ может осуществлять только Президент РФ по представлению высшего должного лица субъекта РФ.

Отрешение от должности главы муниципального образования следует расценивать как право, а не обязанность высшего должностного лица субъекта РФ, в связи с чем в ч. 1 ст. 74 ФЗ 2003 г. необходимо ввести формулировку «вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования...».

Исходя из социально-правовой природы публично-правовых отношений и функционального назначения суда и его места в системе властеотношений, представляется неправильной точка зрения и предложение о том, чтобы акт об отрешении от должности главы муниципального образования издавало не высшее должностное лицо субъекта РФ, а суд. Отрешение должно основываться на существенных негативных последствиях, к которым привело непринятие главой муниципального образования мер по исполнению решения суда в части исправления допущенных нарушений при издании правовых актов или совершения юридически значи-

мых действий, указанных в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 74 ФЗ 2003 г. При решении вопрос об отрешении главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ должно учитываться мнение представительного органа местного самоуправления.

В современных российских условиях институт отзыва главы муниципального образования как вид юридической ответственности перед населением работает неэффективно, а в большинстве случаев вообще не работает. В этой связи в ст. 24 ФЗ 2004 г. целесообразно внести изменения, в соответствии с которым исключить указание на противоправные решения или действия главы муниципального образования в случае их подтверждения в судебном порядке.

Основание досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в виде вступления в отношении главы муниципального образования в законную силу обвинительного приговора суда (п. 6 ч. 6 ст. 36 ФЗ 2003 г.) следует не абсолютизировать, а провести дифференциацию и определить те составы преступлений, совершение которых главой муниципальных образований влечет за собой не автоматическое досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, а выносится на обсуждение представительного органа местного самоуправления, который и решает этот вопрос голосованием в порядке, который предусмотрен в ст.74.1 ФЗ 2003 г. Как представляется, к числу таких преступлений следует отнести преступления, совершенные по неосторожности, и за которые назначено наказание не строже чем наказание в виде штрафа без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Все решения представительного органа местного самоуправления по данному вопросу должны быть официально опубликованы.

Представляется, что дальнейшие исследования проблематики, связанной с досрочным прекращением полномочий главы муниципального образования, должны быть направлены на более глубокое изучение процедурных вопросов реализации предусмотренных законодателем оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, поскольку к настоя-

щему времени законодательная процедура охватывает только удаление в отставку, отрешение от должности и отзыв избирателями. Другим важным направлением является установление, фиксация допускаемых главой муниципального образования нарушений норм права, действий (бездействия) и иных решений, которые причинили вред и стали фактическим поводом для инициирования вопроса о досрочном прекращении полномочий этого выборного должностного лица местного самоуправления, учитывая противоречивую муниципальную практику при решении этих вопросов.

Додонова Анастасия Дмитриевна,
специалист учебно-методического отдела,
(Орловский филиал РАНХиГС, Орел)
Щеголева Наталья Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент
(Орловский филиал РАНХиГС, Орел)

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ЗАКОННЫЙ ИНТЕРЕС РЕБЕНКА»

Проблемы обеспечения прав, свобод, законных интересов ребенка, сегодня, как никогда ранее, волнуют современное российское общество.

Не случайно в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию еще в 2010 году уделялось особое внимание государственной политике в области детства. Президент Российской Федерации тогда отметил, что: «Забота о будущих поколениях – это самые надежные, умные и благородные инвестиции. Общество, в котором на деле защищают права ребенка и уважают его личное достоинство, не только добрее и человечнее, это общество быстрее и лучше развивается, имеет благоприятную, предсказуемую перспективу».

Политика в интересах детей – важнейшее дело, ответственность за которое несет не только государство, но и само общество, рассчитывающее на лучшее будущее для своих детей и своей страны в современных условиях. То есть и выработаться, и реализовываться эта политика должна совместными усилиями

государственных и общественных институтов современного общества.

Думается, что проблема обеспечения прав, свобод, законных интересов ребенка, сегодня, как никогда ранее, волнуют современное российское общество.

В этой связи, по нашему мнению, всестороннее надлежащее обеспечение и защита указанных прав, свобод и законных интересов ребенка от всяких нарушений является на сегодняшний день важной приоритетной задачей, которая стоит перед государствами и всем мировым сообществом в целом.

Вопросы понимания и исторического развития законных интересов детей являются дискуссионными в современных научных исследованиях. В конституционном праве понятие «законный интерес» является «самостоятельной правовой категорией, которая, обладая специфическими для нее признаками, определенными предметом и методом правового регулирования, и функциями, которые конституционное право выполняет в общей системе права, одновременно сохраняет и свои общеправовые сущностные характеристики»¹⁴⁹.

Под законными интересами личности исследователи¹⁵⁰ понимают «стремление лица к определенному благу, состоянию, удовлетворению потребности при условии, что реализация данного стремления не запрещена законом и не обеспечена четко зафиксированной юридической обязанностью других лиц содействовать такой реализации».

Важно отметить, что Рудольф фон Иеринг ввел в право термины «интерес» и «законный интерес»¹⁵¹.

В современной юридической науке правовая категория «законные интересы» может рассматриваться в двух значениях: во-первых, в качестве общенаучной категории, предполагающей понимание данного термина как интересов, не противоречащих закону; во-вторых, как юридическая конструкция, объединяющая в себе одновременно, и права, и интересы, другими словами, как

¹⁴⁹ См.: Коробова, Е.А. "Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации": автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Коробова Елена Артуровна. – Челябинск, 2005. С.18.

¹⁵⁰ Матейкович М.С., Горбунов В.В. Законные интересы в конституционном праве. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. – 49.

¹⁵¹ См.: Горбунов В.А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации: автореф. дис... Тюмень, 2007. С.6.

гарантируемое государством правовое средство обеспечения интересов личности¹⁵².

В. И. Горбунов считает, что целью интереса является удовлетворение потребности. По его мнению, важно отметить, что существует тесная связь и единство понятий между интересом и потребностью¹⁵³.

Близкой, но не тождественной точки зрения придерживается Н. С. Шерстнева, по мнению которой интерес представляет собой осознанную потребность. Прежде всего, понятие «интерес» должен осознаваться государством и обществом, и быть выраженным в соответствующих правовых средствах¹⁵⁴. Поэтому интересы детей представляют собой закрепление на законодательном уровне обязанностей родителей и других лиц в отношении с детьми, и, в свою очередь, определенные субъективные права детей¹⁵⁵.

Начиная с 1918 года и до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, в советско-российский период, анализ конституционного законодательства показал, что в юридической науке и практике использовалась категория «законный интерес». В Конституции России 1993 г. понятие «законный интерес» упоминается дважды (ч.2 ст.36, ч.3 ст.55).

Важно разобраться в отдельном понимании термина «законный интерес ребенка». Подходы к определению законных интересов детей в современной научной литературе достаточно разнообразны.

Несмотря на то, что вопросы понимания законных интересов детей рассматривались в трудах многих известных ученых, проблемы определения самого понятия «законных интересов ребенка» остается пока в некоторых аспектах недостаточно разработанным, а по целому ряду моментов – дискуссионными.

В современный период эта проблема приобретает особую практическую значимость, ибо законные интересы детей могут в настоящий момент законодательно удовлетворять и защищать

¹⁵²См.: Коробова, Е.А. "Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации": автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Коробова Елена Артуровна. – Челябинск, 2005. С.19.

¹⁵³Горбунов В.А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации: автореф. дис... - Тюмень, 2007. С.10.

¹⁵⁴Шерстнева Н.С. Семейно-правовая сущность принципа обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних // Современное право, 2006, №3. С. 52.

¹⁵⁵См. там же. С.53.

многие только появившиеся интересы, прямо не закрепленные субъективными правами¹⁵⁶.

В Семейном кодексе Российской Федерации¹⁵⁷ статьи, регулирующие отношения, связанные с детьми, используют термины «защита законных интересов ребёнка», «интересы детей», «интересы несовершеннолетних». Однако ни один нормативный правовой акт содержание данной категории не раскрывает.

При рассмотрении категории «законный интерес» следует выделить позицию В. И. Горбунова, который считает, что законные интересы это те все стремления субъекта, которые находятся в сфере правового регулирования, т.е. которые могут быть выражены только в его правомерном поведении¹⁵⁸.

Вместе с тем, в научной литературе, интерес часто рассматривается как составная часть понятий права и свободы, тем самым подтверждая их тесную взаимосвязь. Поэтому в современной юридической науке интересы ребенка часто исследуют вместе с субъективными правами и свободами детей.

Таким образом, полагаем, что проблема обеспечения законных интересов ребенка, а также определение правовой природы категории «законные интересы» ребенка является важным, актуальным и перспективным для современной юридической науки и практики.

Таким образом, «законный интерес ребенка» представляет собой стремление ребенка к реализации потребностей при помощи законных представителей и (или) третьих лиц или самостоятельно, урегулированное законом и гарантированное государством. При этом в структуру законного интереса детей, на наш взгляд, входят два элемента: 1) возможность законным способом реализовать потребности; 2) защита законных интересов законными представителями и (или) третьими лицами при использовании законных способов.

¹⁵⁶ Матейкович М.С., Горбунов В.В. Законные интересы в конституционном праве. -М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. - 49.

¹⁵⁷ Семейный кодекс Российской Федерации" от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 25.11.2013).

¹⁵⁸ См.: там же. С.14.

Ильченко Оксана Александровна,
ассистент кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ: ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ

Необходимость исследования конституционных основ правового положения российских соотечественников за рубежом для российской государственности определяется, прежде всего, современным положением России в мировом сообществе, изменениями в системе международных отношений, а также стремительными и масштабными трансформациями в геополитической обстановке. Россия на принципиально новом этапе цивилизации вынуждена в очередной раз отвечать на возникающие проблемы, обретая новую правовую реальность с опорой на национальные особенности своего развития. Многие проблемы наших соотечественников за рубежом имеют правовую природу, затрагивающую национальные интересы России. По важнейшим экономическим и научно-техническим направлениям утрата позиций России здесь может стать необратимой в связи с усилением конкуренции развитых западных государств в этом регионе. Поэтому ближнее зарубежье - зона национальных интересов и пристального внимания отечественной внешней и внутренней политики Российской Федерации.

В настоящее время соотечественники, проживающие за пределами Российской Федерации, рассматриваются как важный демографический, профессиональный, интеллектуальный и культурный ресурс, влияющий не только на эффективность проводимой государством внешней политики, но и на установление экономических связей с зарубежными государствами, содействие решению внутренних проблем России посредством повышения качества правового регулирования миграционных процессов и улучшения государственной миграционной политики.¹⁵⁹ В этой связи рассмотрение конституционно-правовых особенностей положения

¹⁵⁹Еремина И.С. Конституционно-правовые основы защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом: автореферат дис. канд. юрид. наук.- М, 2007. С.3.

соотечественников, проживающих за пределами РФ, формирование правовой доктрины миграционной политики в отношении соотечественников, совершенствование деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ по регулированию правовых отношений с соотечественниками за пределами РФ, приобретает особое значение.

Недостаточное внимание к статусу соотечественников объясняется тем, что технически сложно исследовать юридическую природу статуса лиц, само положение которых за пределами государства еще не вполне определено. Так, с одной стороны, соотечественники сохраняют связь с Россией, но, с другой, – они фактически находятся вне пределов ее юрисдикции и в большинстве случаев обладают статусом иностранных граждан или лиц без гражданства, проживающих за границей Российской Федерации, что ставит их в ряд субъектов права, на которых конституционные нормы могут распространяться лишь опосредованно.

Исходить следует из того, что защита прав и интересов соотечественников за рубежом, в последнее время, становится одним из приоритетных направлений внешней государственной политики РФ и осуществляется на основе международного права.¹⁶⁰ В свою очередь, невозможно изучить состояние реализации правовых норм, направленных на защиту соотечественников, без уяснения их правового положения, основанного на совокупности субъективных прав и обязанностей данной категории субъектов миграционных отношений.

Понятие «соотечественник» не имеет само по себе того правового содержания, который мы вкладываем в него при анализе правового положения этой категории субъектов миграционных отношений. Термин имеет более политический смысл, нежели юридический, но его использование в узком смысле становится понятно, если мы определим, что соотечественник есть физическое лицо, тесно связанное историческими основаниями с Россией и её культурой. В широком, дословном смысле в данной работе термин не используется.

¹⁶⁰ Миронов С.М. Защита прав соотечественников за рубежом: проблемы, перспективы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 20 (272).

Переходя к рассмотрению правовой основы статуса соотечественников за пределами РФ, можно отметить, что существующая система норм недостаточно внутренне согласована, а состояние законодательной базы является неудовлетворительным, т.к. не в состоянии обеспечить выполнение основных направлений государственной политики в отношении соотечественников за пределами РФ¹⁶¹. «Действующее законодательство в отношении соотечественников требует серьезного совершенствования, оно не отвечает интересам соотечественников, не стимулирует работу по их поддержке. Правовое положение соотечественников в России, которые не состоят в ее гражданстве, ничем не отличается от правового положения остальных иностранных граждан»¹⁶².

В соответствии с тем фактом, что центральным звеном правового регулирования в целом, главным направлением реализации права является правоотношение¹⁶³, следует отметить, что реализация правового регулирования положения соотечественников за пределами РФ характеризуется не только чертами, присущими любым правоотношениям, но и определенными особенностями.

Так, при возникновении препятствий к реализации конституционно-правовых положений, правоприменительная деятельность в определенном смысле, «вторгается» в процесс реализации права. Корректируя эти препятствия, «правоприменение доводит до конца процесс реализации права на завершающей стадии правового регулирования»¹⁶⁴. Таким образом, именно правоприменительная деятельность составляет основную часть процесса реализации норм о соотечественниках за рубежом.

В настоящее время сократилось количество соотечественников, мигрирующих в пределы РФ. В частности, причинами сокращения притока иммигрантов из стран СНГ и Балтии послужили следующие обстоятельства: во-первых, относительная стабилизация в зонах этнополитических и региональных конфликтов; во-вторых, утрата миграционной привлекательности Российской Фе-

¹⁶¹ Густов В. А. Русский человек за рубежом // Парламентская газета. 2006. № 72 (1922).

¹⁶² Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. – М.: Совет Федерации, 2007. С. 208.

¹⁶³ Теория государства и права: Учеб. для вузов / Авт. кол.: С.С. Алексеев, С.И. Архипов, Г.В. Игнатенко и др.; Отв. ред. В.Д. Первалов. 3-е изд., изм. и доп. 2008. – М.: Норма. С. 265.

¹⁶⁴ Сапун В.А. Механизм реализации советского права // Правоведение. 1988. № 1 С.8.

дерации из-за сложных и запутанных бюрократических процедур, связанных с переселением и получением российского гражданства, отсутствием эффективных государственных правовых механизмов обустройства и адаптации переселенцев; в-третьих, ужесточение российского законодательства, регламентирующего предоставление статуса беженца и вынужденного переселенца, трудности, с которыми сталкивались переселенцы в процессе социально-экономической адаптации в России; в-четвертых, осознание руководством новых независимых государств роли миграции в обеспечении социально-политической стабильности.

Многозначная и во многом новая проблема соотечественников создала различные формы ее проявления и потребовала формирования политики России в данной сфере. Однако реализация Программы содействия добровольному переселению соотечественников¹⁶⁵ из-за рубежа столкнулась с рядом серьезных проблем.

Главным препятствием для реализации Программы переселения соотечественников является неудовлетворительное состояние законодательной базы, которая не в состоянии обеспечить выполнение основных направлений государственной поддержки соотечественников за рубежом.

Для решения проблем в сфере правового регулирования защиты прав соотечественников за рубежом необходимо осуществить комплекс мероприятий, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации. Основные направления в области совершенствования законодательства по поддержке соотечественников могли бы сводиться к следующему:

- в связи с тем, что международные соглашения со странами СНГ, затрагивающие гуманитарное сотрудничество, статус граждан РФ, проживающих за рубежом, слабо используются, в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ подготовить проект соглашения со странами СНГ о защите интересов соотечественников;
- разработать новую редакцию Федерального закона «О государственной политике в отношении соотечественников за рубе-

¹⁶⁵ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Российская газета. 2006. 25 июня.

жом». На современном этапе он не отвечает целям и принципам поддержки Россией своих соотечественников. Многие содержащиеся в нем нормы носят декларативный характер и фактически не реализованы, нуждаются в изменении и уточнении;

- внести ряд изменений и дополнений в Федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также в Налоговый кодекс РФ;

- инициировать разработку закона о создании фондов поддержки соотечественников.

Следует осознать, что миграционный потенциал государств СНГ и Балтии, ориентированный на Россию, зависит не только от численности проживающего в ближнем зарубежье русского и русскоязычного населения и от демографического потенциала бывших союзных республик в целом, но в большей степени от того, насколько эффективной будет иммиграционная политика Российской Федерации, насколько привлекательной будет сама Россия для того, чтобы в ней жить и работать.

Нифанов Алексей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРИНЦИП ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ВЕРХОВЕНСТВА КАК ИСХОДНОЕ НАЧАЛО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ

К исходным началам (принципам) государственной территории традиционно относят: территориальное верховенство, территориальная целостность, неприкосновенность, юридическое равноправие территорий. При этом уточним, что некоторые из них имеют свою специфику и преломление как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации.

В качестве «стартовой» позиции рассматриваемой группы обозначим территориальное верховенство. Сторонниками использования данного принципа являются С.Н. Бабурин, Б.М. Клименко, С.В. Молодцов, Е.Т. Усенко, Н.А. Ушаков, С.В. Черниченко. Они в

своих работах используют термин «территориальное верховенство государства», под которым понимают «территориальный суверенитет»¹⁶⁶, «высшую власть по отношению ко всем лицам и организациям, находящимся в пределах его территории, исключаящей деятельность публичной власти другого государства»¹⁶⁷, или «осуществление государством суверенной власти над всеми лицами и организациями в пределах своей территории (*impregium*) и верховном публично-правовом владении этой территорией (*dominium*)»¹⁶⁸, или «компетенцию государства в отношении его территории»¹⁶⁹. В свою очередь И.Д. Левин вместо термина «территориальное верховенство» использовал термин «внутренний суверенитет государства». По его мнению, полномочия государства на своей территории образует внутренний суверенитет государства¹⁷⁰.

Ряд советских юристов-международников (Г.И. Тункин, Н.А. Ушаков) в основном сходились во мнении, что государственный суверенитет – это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях.

Таким образом, использование термина «внутренний суверенитет» точнее указывает на содержательную сторону понятия «государственный суверенитет», т.е. на его внутренний и внешний аспекты¹⁷¹. Что касается смыслового значения в использовании понятийного ряда «государственный суверенитет» и «территориальный суверенитет», принципиальной разницы нет. Вместе с тем, заявленный нами в рамках данного исследования термин «территориальное верховенство» по объему шире территориального суверенитета, так как, мы предлагаем под «верховенством» понимать, с одной стороны, действие Конституции Российской Федерации (включая ее прямое действие на всей территории Российской Федерации) и федеральных законов, а с другой – решения органов государственной власти. Таким образом, в контексте настоящей работы принцип территориального верховенства включает в себя

¹⁶⁶ Молодцов С.В. Некоторые вопросы территории в международном праве // Советское государство и право. – 1954. – № 8. – С. 63.

¹⁶⁷ Климченко Б.М., Порх А.А. Территория и граница СССР. – М.: Международные отношения, 1985. – С. 20.

¹⁶⁸ Тимченко Л.Д. Международное право. – Харьков: Консум, 1999. – С. 285.

¹⁶⁹ Бабурин С.Н. Территория государства (правовые проблемы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1998. – С. 8.

¹⁷⁰ См.: Левин И.Д. Суверенитет. – М., 1948. – С. 110.

¹⁷¹ Быстрова Д.А. Государственный суверенитет и территориальная целостность Российской Федерации: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4.

следующие конституционные формулировки: ч.ч. 1, 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15. Уточним, что такой комплексный подход не отрицает сложившуюся в юридической литературе позицию по поводу существования по отдельности каждого из входящих в принцип территориального верховенства основных положений. Однако, считаем, данный прием необходим исследованию в целях формулирования и конкретизации современной конституционно-правовой теории территории в государстве.

Далее рассмотрим составляющие элементы комплексного принципа территориального верховенства (территориальный суверенитет; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории, а также прямое действие Конституции Российской Федерации на всей ее территории).

Отметим, что в отечественной и зарубежной литературе встречаются различные подходы к понятию суверенитета. Суверенитет, от немецкого «*souveranität*» - верховенство и независимость власти, термин производный от латинского слова «*superus*» - высший¹⁷².

По выражению К.В. Арановского, «суверенитет есть правовая основа бытия государства как юридически значимой единицы»¹⁷³. О.О. Эйхельман говорил об обязанности государств «не нарушать прав суверенитета других» и «строго охранять суверенитет»¹⁷⁴. Суверенитет является для государств тем же условием, критерием формального равенства, что и право для людей. В то же время реальная жизнь подтверждает далеко не равный правовой статус государств в зависимости от их участия в каком-либо региональном союзе, нейтралитета, обладания ядерным оружием или уровня экономического развития¹⁷⁵. В мировых энциклопедиях суверенитет определяется по-разному: как «концепция абсолютной и неограниченной власти в государстве»¹⁷⁶, как «верховенство, совокупность верховных прав, принадлежащих государству или его главе»¹⁷⁷, как

¹⁷² Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб, 2001. – С. 808.

¹⁷³ Арановский К.В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. – 2000. – № 1. – С. 17.

¹⁷⁴ Эйхельман О.О. Очерки из лекций по международному праву. – СПб, 1914. – С. 8.

¹⁷⁵ Кудряшов С.М. Новые тенденции развития права международной правосубъектности // Право и политика. – 2000. – № 8. – С. 38.

¹⁷⁶ Encyclopedia Americana. – 1987. – Vol. 25. – P. 347.

¹⁷⁷ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. – СПб, 1901. Т. 31. – С. 892-893.

«теория, которая заявляет, что в каждой системе управления должна быть некая абсолютная власть лица или органа, призванная решать и быть способной выполнять решения»¹⁷⁸.

Суверенитет определяют и как неотчуждаемый принцип¹⁷⁹, и как верховные права государства, и как качественную характеристику государственной власти¹⁸⁰.

Наиболее широкое распространение в современном отечественном правоведении получило определение государственного суверенитета «как свойства и способности государства самостоятельно, без вмешательства извне, определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, соблюдения норм международного права»¹⁸¹. С юридической точки зрения государственный суверенитет означает, что публично-территориальное образование обладает территориальным верховенством и международной правосубъектностью.

Концепция суверенитета продолжает оставаться в фокусе научного внимания и получает приращение в наши дни. Глобализация и интеграция, рост авторитета и влияния международных институтов, распад ряда современных государств подталкивают к различному толкованию понятия «суверенитет»¹⁸². Спектр мнений относительно перспективы развития государственного суверенитета в современных условиях имеет широкий разброс: от утверждения о символичности суверенитета государства, о полном исчезновении национального государства и права до предложения их сохранения на любом этапе процесса глобализации¹⁸³.

Подчеркнем, что применительно к уровню субъектов Федерации принцип территориального верховенства означает пространственный предел юрисдикции его органов государственной власти.

¹⁷⁸ International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 15. USA The Macmillan Company & The Free Press. – 1968. – P. 77.

¹⁷⁹ Журавлев А., Комарова В. Федерация и суверенитет в России // Право и жизнь. – 2000. – № 30.

¹⁸⁰ Пастухова Н.Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 90.

¹⁸¹ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. – М., 1994. – С. 4.

¹⁸² Пастухова Н.Б. О многообразии подходов к трактовке и понятию суверенитета // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 80.

¹⁸³ Макуев Р.Х. Глобализация и человеческий фактор в эволюции Российского правового государства. – Орел: Издательство ОРАГС, 2007. – С. 65.

Территориальное верховенство субъектов признается на федеральном уровне. В Конституции России закреплено, что каждый субъект Федерации имеет территориальные границы, которые не могут быть изменены без его согласия (ч.ч. 1, 3 ст. 67).

Территориальное верховенство субъектов Российской Федерации получает отражение в его региональных основных законах. Так, Конституция Адыгеи закрепляет, что ее территория целостна и неделима (ч. 2 ст. 4)¹⁸⁴; Конституции Татарстана, что его территория «едина и неприкосновенна» (ч. 1 ст. 5)¹⁸⁵.

В ряде конституций (уставов) субъектов Федерации подчеркивается органическая взаимосвязь территории субъектов с территорией Российской Федерации. Например, Конституция Алтая гласит, что территория республики является исконно землей традиционного расселения ее коренного и других народов, частью территории Российской Федерации; она целостна, неотчуждаема, неделима (ст.10)¹⁸⁶. Согласно Конституции Хакасии территория республики входит в единую территорию Российской Федерации (ст. 5)¹⁸⁷. Аналогичная норма содержится в Конституции Чеченской республики: «территория Чеченской республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 1)¹⁸⁸.

В Уставе Приморского края закреплено, что территория края едина и является составной частью Российской Федерации (ст. 4)¹⁸⁹; Устав (Основной закон) Ставропольского края устанавливает, что край как субъект Российской Федерации имеет собственную территорию, которая является неотъемлемой частью территории Российской Федерации и определена существующими административными границами (ст. 18)¹⁹⁰. В Уставе (Основном законе) Томской области имеется норма о том, что территория об-

¹⁸⁴ Конституция Республики Адыгея. Принята на XIV сессии Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 г. // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея. - 1995. - № 16.

¹⁸⁵ Конституция Республики Татарстан от 6 октября 1992 г. // Республика Татарстан. - 2002, 30 апреля.

¹⁸⁶ Конституция Республики Алтай (Основной Закон). Принята 7 июня 1997 г. // <http://www.altai-republic.com/const.html>

¹⁸⁷ Конституция Республики Хакасия. Принята на XVII сессии Верховного Собрания Республики Хакасии (первого созыва) 25 мая 1995 г. // <http://roszakon.narod.ru/konst/hakasiya/hakaskonst1.htm>

¹⁸⁸ Конституция Чеченской Республики принята 23 марта 2003 г. // <http://www.adminchr.ru/documenti/61-konstituciachr/152-konstituciachr>

¹⁸⁹ Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ // <http://www.referent.ru/107/13675>

¹⁹⁰ Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 12 октября 1994 г. № 6-кз // Сборник Законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 11-12(41-42). - Ст. 506.

ласти является частью единой территории Российской Федерации (ст. 5)¹⁹¹. Аналогичная формулировка содержится в Уставе Еврейской автономной области (ч. 1 ст. 3)¹⁹².

В субъектах Федерации приняты и действуют региональные законы об административно-территориальном устройстве¹⁹³.

Споры по вопросам административно-территориального деления решаются законодательными (представительными) органами государственной власти регионов на основе предположений согласительных комиссий, создаваемых исполнительными органами власти субъектов на паритетных началах, а также в судебном порядке¹⁹⁴.

Такой составляющий элемент принципа территориального верховенства как верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы России. При этом понятие «федеральные законы» в контексте формулировки ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации следует понимать в его широком значении, т.е. и как собственно федеральные законы, и как федеральные конституционные законы, хотя в последующих статьях Конституции данные понятия различаются достаточно четко.

Верховенство федеральных законов предполагает точное и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, а также законами и иными нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения

¹⁹¹ Устав (Основной Закон) Томской области принят решением Государственной Думы Томской области от 26 июля 1995 г. № 136 // http://constitution.garant.ru/region/ustav_tomsk/

¹⁹² Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. № 40-03 // http://constitution.garant.ru/region/ustav_evreis/

¹⁹³ См., например, законы республик Бурятия от 10 сентября 2007 г. № 2433-III «Об административно-территориальном устройстве Республики Бурятия»; Коми от 6 марта 2006 г. № 13-ПЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Коми»; Мерий Эл от 3 мая 2006г. № 22-3 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства (деления) Республики Марий Эл»; Северная Осетия - Алания от 9 июля 2007 г. № 34-ПЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Северная Осетия - Алания»; Удмуртия от 19 октября 2006 г. № 46-ПЗ «Об административно-территориальном устройстве Удмуртской Республики»; Хабаровского края от 28 марта 2007 г. № 109 «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края»; Астраханской области от 4 октября 2006 г. № 67/2006-03 «Об административно-территориальном устройстве Астраханской области» и др. // garant.ru

¹⁹⁴ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. – М.: ЮРКОМПЛИНИ, 2010. – С. 137.

Федерации и ее субъектов. Указанные акты не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Если же такое противоречие (несоответствие) обнаруживается, то применяется Конституция или соответствующий федеральный закон. Акты, противоречащие им, подлежат в установленном порядке опротестованию, приостановлению, отмене. Это правило действует на всей территории Российской Федерации¹⁹⁵.

Важное значение для территории России имеет конституционная норма ч. 1 ст. 15, в соответствии с которой Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Таким образом, Базовый закон России не просто является основой федерального законодательства и законодательства субъектов федерации, но его нормы не могут быть изменены какими-либо законами и действуют на всей территории Российской Федерации непосредственно.

Отметим, что на уровне субъектов Федерации конституции и уставы признают безусловный приоритет федеральной конституции, федеральных законов и других нормативных правовых актов Федерации по предметам ее исключительного ведения и совместного ведения России и субъектов. Так, преамбула Конституции Северной Осетии – Алании подтверждает приверженность принципам и положениям Конституции Российской Федерации¹⁹⁶. Аналогичные нормы содержатся в уставе Чукотского автономного округа (ст. 9). В преамбуле уставов Краснодарского края¹⁹⁷, Волгоградской¹⁹⁸, Брянской¹⁹⁹, Тульской областей²⁰⁰ подчеркивается, что эти акты приняты на базе Конституции РФ.

Признание приоритета Конституции России обуславливает соответствие региональных основных законов федеральному, что

¹⁹⁵ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1996.

¹⁹⁶ Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.) // http://constitution.garant.ru/region/cons_osetiya/

¹⁹⁷ Устав (Основной Закон) Краснодарского края от 4 июля 1997 г. // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2005, 27 июня.

¹⁹⁸ Устав (Основной закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД // Волгоградская правда. – 1996. – № 140.

¹⁹⁹ Закон Брянской области от 26 января 1996 г. № 7-3 «Устав Брянской области» // http://constitution.garant.ru/region/ustav_bryans/

²⁰⁰ Устав (Основной Закон) Тульской области от 12 ноября 2001 г. № 265-3ТО // http://constitution.garant.ru/region/ustav_tulsk/

гарантирует единство конституционно-правовой системы Российской Федерации в целом. Приоритет федеральной конституции получает выражение в частности, в признании правового статуса субъектов Федерации, закрепленного федеральной конституцией (Бурятия (ч. 2 ст. 60)²⁰¹, Ингушетия (ст. 1)²⁰², Калмыкия (ст. 1)²⁰³; уставы Брянской (ч. 2 ст. 1), Тульской (ч. 3 ст. 1), Челябинской²⁰⁴ (ч. 2 ст. 1) областей и др.).

Субъекты федерации признают верховенство не только Конституции России, но и всей системы федерального законодательства (ст. 2 Конституции Дагестана²⁰⁵; уставы Владимирской²⁰⁶ (п.5 ст. 1), Волгоградской (п.5 ст. 1), Магаданской (ст. 7)²⁰⁷, Челябинской (п. 3 ст. 1) областей и др.). Признание верховенства федерального права, обязанность соблюдать Конституцию России региональными и муниципальными органами публичной власти, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, находящимися на территории субъектов Федерации, отражены конституциями Адыгеи (Преамбула, ст. 6), Алтая (ст. 20), Башкортостана (ст. 14)²⁰⁸, Карелии (ст. 5)²⁰⁹, Коми (ст. 7); уставом Тульской области (ст. 49) и др.

Вместе с тем, конституции и уставы субъектов Федерации имеют высшую юридическую силу в системе регионального законодательства. Это подчеркивается конституциями Карелии (ст. 5), Татарстана (ст. 24); уставами Краснодарского (ст. 7), Приморского (ст. 17), Ставропольского (ст. 11) краев; Архангельской (ч. 1 ст. 2)²¹⁰, Воронежской (Преамбула)²¹¹ областей.

Все принимаемые на территории субъекта нормативные правовые акты – региональные законы, акты президентов республик,

²⁰¹ Конституция Республики Бурятия. Принята Верховным Советом РБ 22 февраля 1994 г. // <http://roszakon.narod.ru/konst/Adigeya/adigkonst1.htm>

²⁰² Конституция Республики Ингушетия (принята 27 февраля 1994 г.) // http://constitution.garant.ru/region/ccns_ingush/

²⁰³ Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. // http://constitution.garant.ru/region/cons_kalmik/

²⁰⁴ Устав (Основной Закон) Челябинской области принят постановлениями Челябинской областной Думы от 13 апреля 1995 г. № 162 и от 1 июня 1995 г. № 171 // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/52433>

²⁰⁵ Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. // Собрание законодательства Республика Дагестан. – 2003. – № 7. – Ст. 503.

²⁰⁶ Устав (Основной Закон) Владимирской области принят Постановлением Законодательного Собрания Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 285 // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/62078>

²⁰⁷ Устав (Основной Закон) Магаданской области от 28 декабря 2001 г. № 218-03 // http://constitution.garant.ru/region/ustav_magadan/chapter/5/

²⁰⁸ Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 // Советская Башкирия – Известия Башкортостана». – 2000, 4 ноября.

²⁰⁹ Конституция Республики Карелия от 7 февраля 2001 г. // http://constitution.garant.ru/region/cons_karel/

²¹⁰ Устав Архангельской области от 23 мая 1995 г. // http://constitution.garant.ru/region/ustav_arhangel/

²¹¹ Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. // http://constitution.garant.ru/region/ustav_voroneg/

высших должностных лиц областей, краев, городов федерального значения, автономных образований, региональных правительств и отраслевых органов управления, органов муниципальной власти, правоприменительные акты государственных учреждений, предприятий, общественных и региональных объединений – не должны противоречить его конституции или уставу. В случаях противоречия указанных актов конституции или уставов субъектов Федерации действует региональный основной закон. Так, ст. 5 Устава г. Санкт-Петербурга устанавливает свою высшую юридическую силу по отношению к другим актам органов государственной и муниципальной власти региона²¹²; в Уставе Архангельской области подчеркивается, что он имеет высшую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам органов государственной власти области и применяется на все ее территории (ч. 1 ст. 2).

Региональные конституции и уставы являются актами прямого действия. Это положение зафиксировано конституциями Алтая (ст. 20), Башкортостана (ст. 14), Бурятии (ч. 2 ст. 11), Ингушетии (ст. 7), Кабардино-Балкарии (ч. 1 ст. 16)²¹³, Карелии (п. 2 ст. 5); уставами Камчатского края (ч. 2 ст. 1)²¹⁴, города Москвы (ч. 2 ст. 10)²¹⁵, Волгоградской области (ч. 3 ст. 2).

Нормы о прямом действии региональных конституции и уставов находятся в системном единстве с нормами, закрепляющими прямое действие федеральной конституции (ст. 15). Кроме того, в ряде региональных основных законов есть положения о прямом действии федеральных конституционных норм на территории соответствующего региона²¹⁶. Так, в Уставе Краснодарского края закреплено, что «федеральные правовые акты, принятые в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют прямое действие на территории края» (п. 2 ст. 17).

²¹² Устав Санкт-Петербурга принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г. // http://constitution.garant.ru/region/ustav_spb/chapter/1/

²¹³ Конституция Кабардино-Балкарской Республики принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 1 сентября 1997 г. // <http://roszakon.narod.ru/konst/Kabardino-balkaria/kabardinkonst1.htm>

²¹⁴ Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. № 141 // <http://base.garant.ru/25918141/>

²¹⁵ Устав города Москвы (утв. Московской городской Думой 28 июня 1995 г.) // http://constitution.garant.ru/region/ustav_moskv/

²¹⁶ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – С. 205.

Применительно к правовым актам субъектов Федерации прямое действие означает, что их нормы действуют непосредственно, независимо от наличия конкретизирующих актов отраслевого законодательства. Прямой характер действия конституции (уставов) субъектов Федерации означает, что в случае отсутствия актов текущего законодательства региональные и муниципальные органы публичной власти могут принимать решения, непосредственно ссылаясь на региональные основные законы.

Прямое действие региональных основных законов получает отражение в реализации конституционных принципов в текущем законодательстве. Конституции и уставы субъектов Федерации действуют не изолированно, а в системе регионального законодательства. Их прямое действие проявляется в регулирующем воздействии конституционных принципов на всю систему регионального отраслевого законодательства, общественно-политическую и правоприменительную практику²¹⁷.

Новикова Алевтина Евгеньевна,
кандидат юридических наук, доцент
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВИДЫ ПРАВООЩИТНЫХ РИСКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исходя из конституционного постулирования человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности и адресации государству обязанности их защищать (ст. 2)²¹⁸, целесообразна дальнейшая разработка категории «правозащитные риски» с учетом их видового многообразия, чему способствует метод классификации.

В рамках данной работы исследовательское внимание будет уделено институциональным и процессуальным видам управляемых правозащитных рисков.

²¹⁷ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – С. 205.

²¹⁸ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

Институциональный правозащитный риск обусловлен некомплектностью национальной, в частности, российской, правозащитной структуры.

Формирование правового федеративного государства, защита прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности предполагают образование и эффективное функционирование соответствующих органов власти не только федерального, но и регионального уровня. Среди них все более достойное место занимают конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации²¹⁹. Для их дальнейшего образования и функционирования имеются серьезные правовые основания. Это прежде всего наличие соответствующих положений Конституции Российской Федерации: республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство (ч. 2 ст. 5); государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11); защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ст. 72); судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118) – и это подразумевается как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Правовую базу для образования конституционных (уставных) судов составляют и федеральные законы. В первую очередь, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», в котором в ст. 4 (ч. 4) прямо указано, что к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды, которые «создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 17) и могут со-

²¹⁹ Цалыев А.М. Об организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. – 2011. – № 12. – С. 41-43.

здаваться субъектами Российской Федерации согласно (ч. 1) ст. 27 указанного Закона²²⁰.

Образование конституционных (уставных) судов предусмотрено также конституциями (уставами) большинства субъектов Российской Федерации, а в половине из них уже приняты специальные законы по этим судам²²¹.

Наряду с соответствующей законодательной базой существуют многочисленные научные исследования, в которых практически все специалисты обосновывают необходимость образования и социальную значимость конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Так, по мнению В.А. Кряжкова, «конституционные (уставные) суды субъектов РФ представляются структурой, в которой стремятся найти защиту прежде всего граждане и их объединения (их жалобы составили 53% от общего числа рассмотренных данными судами обращений), органы местного самоуправления (10,2% обращений), органы государственной власти, разрешающие свои споры с муниципальными органами (14% обращений). Всего же конституционными (уставными) судами было рассмотрено 1065 обращений»²²². Схожие данные приводятся и другими специалистами.

Образование и функционирование конституционных (уставных) судов могут разрешить следующие дополнительные задачи: приблизить суд к месту проживания граждан; обеспечить взаимодействие гражданского общества и суда, включая общественный контроль над процессом назначения судей; снизить нагрузку на федеральную судебную систему, в данном случае – на Конституционный Суд Российской Федерации; ускорить процессы разреше-

²²⁰ Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 06.12.2011 г.) // Российская газета. – 1997, 6 января; 2011, 9 декабря.

²²¹ См.: Законы Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хаса Республики Адыгея. – 1996, 22 мая; Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-1 «О Конституционном Суде Республики Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 2; Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗПК «О Конституционном Суде Республики Карелия» // Карелия. – 2004, 10 мая; Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ «О Конституционном Суде Республики Коми» // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. – 1994. – № 11; Закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» // Областная газета. – 1997, 13 мая; Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2001. – № 9.

²²² Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 3. – С. 5.

ния возникшего конфликта; повысить авторитет «регионального суда» путем выборов его судей²²³.

Конституционные (уставные) суды решают не только институциональные задачи, но и политико-правовые. Так, во-первых, они вносят значительный вклад в согласование федерального и регионального законодательства и тем самым – в формирование единого правового пространства. Правильно отмечает председатель Конституционного суда Республики Бурятия К. А. Будаев, что с первых дней работы конституционные (уставные) суды стали выполнять функцию обеспечения соответствия регионального законодательства не только конституциям (уставам) субъектов Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и решениям Конституционного Суда Российской Федерации²²⁴.

Следует также иметь в виду, что, по существу, судебную власть в субъектах Российской Федерации в настоящее время фактически могут представлять лишь конституционные (уставные) суды, которые «остаются одними из немногих автономных структур, через которые возможно отстаивание принципа децентрализации государственной власти по вертикали, привнесение в политику субъектов Федерации региональной специфики»²²⁵, но, к сожалению, в настоящее время они функционируют лишь в 17 субъектах.

Таким образом, несмотря на то, что в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²²⁶ одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации является разделение государственной власти на законодательную, исполнитель-

²²³ Павликов С.Г. О некоторых конституционно-правовых аспектах расследования категории «судебная власть» субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. – 2007. – № 6. – С. 56.

²²⁴ Будаев К.А. Обеспечение единого правового пространства – важнейший аспект деятельности органов конституционного контроля субъектов РФ // Журнал российского права. – 2001. – № 10. – С. 76.

²²⁵ Петренко Д.С. Анализ интенсивности правоприменительной деятельности конституционных (уставных) судов Российской Федерации // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2007. – № 5. – С. 90.

²²⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 23.04.2012 г.) // Российская газета. – 1999, 19 октября; 2012, 24 апреля.

ную и судебную, можно говорить, что в абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации судебная власть в лице органов конституционного правосудия отсутствует²²⁷.

Другим дополнительным основанием возникновения институциональных правозащитных рисков можно считать отсутствие в отдельных субъектах Российской Федерации должности уполномоченного по правам человека. Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» своей ст. 5 предусмотрел возможность учреждения такой должности в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. Процесс этот, однако, в субъектах Российской Федерации идет недопустимо медленно. На ноябрь 2012 г. только в 67 субъектах Российской Федерации были приняты соответствующие законы, назначены на должность и осуществляют свою деятельность уполномоченные по правам человека²²⁸.

Далее обратимся к процессуальным правозащитным рискам. Их объективность связана с самим наличием процессуальных норм, с недостаточно совершенным формулированием их отдельных положений, с нередко ошибочным применением. Обнаруживается это даже в деятельности Европейского Суда по правам человека. Так, указанный институт принял к рассмотрению жалобы граждан Российской Федерации, пострадавших от действий военных на территории Чеченской Республики²²⁹. Понятно, что такое решение Европейского Суда воспринимается общественностью как результат неэффективной деятельности судебных органов России по данному вопросу²³⁰.

В то же время это решение Европейского Суда вызвало отрицательную реакцию со стороны известных правоведов и представителей власти. Основная причина – несоблюдение Европейским Судом процессуальных норм своей же деятельности, согласно которым он вправе принимать жалобы граждан к своему рас-

²²⁷ Цалиев А.М. Об организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. – 2011. – № 12. – С. 41-43.

²²⁸ www.ombudsman.gov.ru

²²⁹ Информация о деле (по материализму Постановления Европейского Суда по правам человека от 24 февраля 2005 г. № 57942/00, 57945/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2005. – № 7.

²³⁰ Карапетян Л.М. Метаморфозы в решениях Европейского Суда по правам человека // Журнал российского права. – 2005. – № 7.

смотрению лишь после того, как были исчерпаны все правовые возможности внутри страны. Без соблюдения этого требования, Европейский Суд фактически подменяет суд конкретного государства, что не соответствует его миссии. Звучали даже заявления о намерении обжаловать названное решение Европейского Суда²³¹. Аналогичная реакция последовала вслед за решением Европейского Суда по делу В. Гусинского, принятым с нарушениями тех же процессуальных норм²³².

Национальные процессуальные нормы также дают основания для возникновения правозащитных рисков. Уточним, что сейчас все гражданские дела и подавляющая часть уголовных дел рассматриваются профессиональными судьями судов общей юрисдикции без участия граждан, притом, что ранее они могли участвовать в отправлении правосудия в качестве народных заседателей. Только некоторые категории дел могут разрешаться судьями коллегиально, а отдельные уголовные дела – с участием присяжных заседателей.

Единоличное рассмотрение судьей, например, уголовных дел нарушает права подсудимых, лишая их права на рассмотрение дел коллегиальным составом суда. Кстати, есть случаи, когда подсудимые по уголовным делам, а также истцы и ответчики по гражданским делам заявляли ходатайства о рассмотрении их дел с участием народных заседателей. Но такие ходатайства судами не удовлетворялись, так как ни Уголовно-, ни Гражданским процессуальными кодексами Российской Федерации участие народных заседателей в отправлении правосудия не предусмотрено²³³.

Рассмотрение дела судьей единолично подвергает сомнению объективность выносимых им решений. Анализ юридической литературы²³⁴ дает основание сделать вывод, что при единоличном рассмотрении дел возрастают вероятность судебной ошибки, опасности проявления пристрастности судьи или противозаконно-

²³¹ Известия. – 2004, 26 мая.

²³² Известия. – 2005, 3 марта.

²³³ Руднев В.И. Необходимость участия народных заседателей в отправлении правосудия как гарантия реализации конституционных прав граждан // Адвокат. – 2005. – № 8.

²³⁴ Гетьман Н. Критерии – по судебному усмотрению // ЭЖ-Юрист. – 2006. – № 42; Емузов С.А. Усмотрение судьи: правовые и нравственные проблемы // Российский судья. – 2005. – № 6; Казгеева Э.В. Определение и анализ ошибки судебного правоприменения // Юрист. – 2006. – № 6; 25. Терехова Л.А. Характеристика судебной ошибки // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 6.

го влияния одной из сторон на должностное лицо, наделенное полномочиями по единоличному разрешению дела.

Рассмотрение уголовных дел о наиболее тяжких преступлениях с участием граждан широко распространено в странах континентальной Европы.

Во Франции действует так называемый суд присяжных, в котором три судьи-профессионала и девять присяжных. Список присяжных составляется местными властями.

Подобным образом в ФРГ действует суд шеффенов (его иногда именуют судом присяжных), состоящий из трех судей-профессионалов и двух шеффенов – народных заседателей (большая палата земельного суда) или же из одного судьи-профессионала и двух шеффенов (участковый суд, малая палата земельного суда).

В Швеции заседатели, избираемые собраниями коммунальных уполномоченных сроком на шесть лет, участвуют совместно с судьей в разбирательстве уголовного дела и принятии решения; принятое ими, даже вопреки мнению судьи, решение, если за него высказались четыре из пяти заседателей, считается окончательным приговором по уголовному делу (в противном случае оглашается приговор, предложенный судьей). В окружных судах уголовные дела рассматривают в составе одного штатного судьи и пяти заседателей.

Сходный порядок участия непрофессиональных судей (пять – семь) и одного профессионального судьи установлен в Финляндии для рассмотрения подавляющего числа уголовных дел, которые подсудны окружным и городским судам.

В Норвегии окружные и городские суды (основное звено судебной системы) рассматривают уголовные дела коллегиально в составе одного судьи-профессионала и двух непрофессиональных судей²³⁵.

Сохранился институт народных заседателей в Республике Беларусь. Они участвуют в рассмотрении уголовных дел о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание

²³⁵ Правовые системы стран мира: Энциклопедический словарь / Отв. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Изд-во Норма, 2001. – С. 167, 726 - 727, 723, 770, 709, 486.

свыше десяти лет лишения свободы или смертная казнь, а также дел о преступлениях несовершеннолетних²³⁶.

Переход к единоличному рассмотрению судьей дела, на наш взгляд, не приближает российское правосудие к установленным правозащитным стандартам. Напротив, участие народных заседателей в отправлении правосудия может позитивно сказаться на функционировании судебной системы России с точки зрения и организации работы суда, и справедливого судебного разбирательства.

Исходя из вышеизложенного, и учитывая, что законодательная трактовка конституционных положений, касающихся прав человека, не должна быть суженной, предлагаем дополнить Уголовно- и Гражданский процессуальные кодексы РФ в части введения института народных заседателей, обеспечивающих коллегиальность принятия судебных решений.

Степкина Екатерина Владимировна
соискатель кафедры конституционного
и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

РОССИЙСКИЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ УСТАНОВЛЕНИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЛИЧНОСТИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция Российской Федерации в ст. 2 содержит положение, закрепляющее бесспорное значение прав личности: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»²³⁷. Абсолют данного установления подтверждается тем, что в этой же статье закрепляется обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Обозначив лишь обязанность государства по защите прав личности, Конституция Российской Федерации таким образом «освободила» органы местного самоуправления от прямой аналогичной обязан-

²³⁶ Махов В.Н., Карабанова Т.Н. Восстановить институт народных заседателей // Законность. – 2010. – № 8. – С. 50-53.

²³⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием: 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

ности, так как в соответствии со ст. 12 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако, полагаем, что такое невключение местного самоуправления в число субъектов защиты прав и свобод личности в ст. 2 Конституции Российской Федерации не является основанием для исключения муниципального уровня власти из правозащитного механизма. Поэтому представляется интересным исследование положений Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации на предмет выявления норм, указывающих, что органы местного самоуправления принимают участие в механизме защиты прав человека.

Так, в ст. 18 Конституции Российской Федерации говорится, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Данное положение на высшем уровне закрепляет обязанность органов местного самоуправления осуществлять свою деятельность не только не нарушая права и свободы личности, но и в интересах личности. А в случае нарушения прав и свобод человека предполагается, что органы местного самоуправления будут содействовать их восстановлению и защите.

Продолжая исследование: Главы 2 Конституции Российской Федерации, обратимся к норме ч. 2 ст. 24, которая наряду с органами государственной власти закрепляет и для органов местного самоуправления и их должностных лиц обязанность по обеспечению лицам возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, если иное не предусмотрено законом. По данному положению интересным представляется Постановление Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана»²³⁸. Так, судьи Конституционного Суда РФ, толкуя Конституцию Российской

²³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // СЗ РФ. – 2000. – № 9. – Ст. 1066.

Федерации, в Постановлении указали на то, что праву получать информацию, непосредственно затрагивающую права и свободы человека, корреспондирует обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения (п. 3), однако ничего не упомянули об органах местного самоуправления. С одной стороны, такое упущение можно отнести к тому, что в Постановлении речь идет о прокуратуре, а она, как известно, государственный орган, поэтому акцент делается именно на органы государственной власти. С другой стороны, полагаем, что если интерпретации Базового закона государства даются высшей судебной инстанцией, то исключать из рассматриваемой нормы какие-либо положения недопустимо.

По мнению автора, закрепленное в ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации положение свидетельствует о важной роли органов местного самоуправления в защите прав и свобод личности, так как указанной обязанности органов местного самоуправления корреспондирует право граждан на защиту своих прав.

Еще одно положение Конституции Российской Федерации, подтверждающее обеспечение местным самоуправлением защиты прав и свобод личности, закреплено в ч. 2 ст. 32: «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления»²³⁹. Данная норма наделяет граждан правом участия в реализации непосредственного народовластия, а в последующем и в управлении государством и муниципальными образованиями. посредством такого участия граждане получают возможность защищать свои права и права других лиц. Таким образом, вполне обоснованно говорить о правозащитном потенциале нормы ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации для органов местного самоуправления.

Немаловажной в аспекте заявленной тематики является норма ст. 33 Конституции Российской Федерации: «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в госу-

²³⁹ Данное конституционное положение конкретизируется в Федеральном законе от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

дарственные органы и органы местного самоуправления». Как отмечается некоторыми учеными-конституционалистами, несмотря на личную заинтересованность граждан в предусмотренных обращениях, они должны быть по своей направленности и публично-правовыми, то есть затрагивать вопросы, составляющие конституционные начала управления делами государства, эффективного решения стоящих перед обществом и государством в лице их органов, организаций, хозяйствующих субъектов задач, включая и надлежащее обеспечение и защиту прав и свобод²⁴⁰. Такая точка зрения представляется верной и аргументирует наличие правозащитной функции местного самоуправления. Вместе с тем, данная норма носит ограничительный характер, обеспечивая не защиту прав и свобод личности, и лишь граждан.

Анализ конституционного положения ст. 40 показал, что органы местного самоуправления наравне с органами государственной власти создают условия для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40 Конституции Российской Федерации). Чтобы понять, является ли данное положение подтверждением участия органов местного самоуправления в защите жилищных прав человека, целесообразно обратиться к пониманию термина «осуществление». Полагаем, что понятие «осуществления права» рассматривается в двух смыслах: в узком и широком. В узком смысле осуществлением права будет являться лишь его непосредственное исполнение, а в широком – исполнение, соблюдение, охрана и защита. В научной литературе также можно встретить мнения, совпадающие с мнением автора²⁴¹.

Таким образом, интерпретируя «осуществление права» в широком смысле, мы можем говорить о том, что органы местного самоуправления обеспечивают защиту законных прав и интересов лиц в жилищной сфере (например, при приобретении жилых помещений или пользовании ими на законных основаниях, при потреблении коммунальных услуг). Данное конституционное положение получило свое развитие и конкретизацию в Жилищном ко-

²⁴⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010. – С. 289.

²⁴¹ Напр., Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. . Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 2004; Явич Л.С. Общая теория права / Под ред. А.И. Королева. – Ленинград, 1976; Система римского права. Общая часть. Г.Ф. Дормидонтов. – Казань, 1910; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010.

дексе Российской Федерации, который в ст. 14 устанавливает полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере²⁴².

Также в ст. 40 есть и ч. 3, которая устанавливает следующее: «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». Данной нормой закрепляется обязанность органов местного самоуправления защищать права малоимущих и иных граждан в сфере жилищных отношений.

При обращении к выявлению правозащитного потенциала ст. 41 Конституции Российской Федерации для органов местного самоуправления получены следующие результаты. В ч. 1 закреплена обязанность муниципальных учреждений здравоохранения по оказанию гражданам медицинской помощи бесплатно за счет средств муниципального бюджета, страховых взносов и других поступлений. Исполнение данной обязанности подразумевает соответствующее финансирование из муниципального бюджета, организацию и формирование органами местного самоуправления муниципальных учреждений здравоохранения в целях охраны здоровья граждан и оказания им медицинской помощи. Охрана здоровья, в свою очередь, включает и защиту здоровья граждан, непосредственное осуществление которой лежит на «плечах» местного самоуправления.

В соответствии с заявленной тематикой считаем необходимым обратить внимание на ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации, которая посвящена праву на образование и гласит: «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Так же, как и с правом на медицинскую помощь и охрану здоровья, роль органов местного самоуправления в праве на образование сводится к тому, что они полностью финансируют получение лицами дошкольного, основного общего и

²⁴² Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «Жилищный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

среднего профессионального образования из муниципального бюджета, создают и совершенствуют систему муниципальных образовательных учреждений, обеспечивая таким образом осуществление лицами своего субъективного права.

В п. 3 ст. 43 Конституции Российской Федерации указывается на право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Проведенный анализ норм Конституции Российской Федерации позволяет утверждать, что хотя органы местного самоуправления и не включены в ст. 2 Конституции Российской Федерации в качестве субъектов защиты прав и свобод человека и гражданина, они все же обеспечивают защиту таковых. Участие муниципальных органов в обеспечении защиты прав личности осуществляется преимущественно посредством исполнительной деятельности, которая заключается в создании материальных и организационных условий реализации конституционных прав и свобод граждан (особенно ярко проявляется на примере права на охрану здоровья и медицинскую помощь, права на образование, права на жилище).

Считаем перспективным дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере посредством введения норм, прямо указывающих на то, что защита прав и свобод личности – это одна из основных и главенствующих функций местного самоуправления. Также возможна постановка в научной плоскости вопроса о расширении полномочий местного самоуправления и ограничении их зависимости от государственных органов в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Цельковский Игорь Владимирович,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
(ЕГУ им. И.А. Бунина, Елец)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из основных элементов содержания конституционно-правового статуса Центрального банка РФ являются его полномочия, закрепленные в Конституции РФ. По смыслу пунктов 1 и 2 ст. 75 Конституции РФ конституционными полномочиями Банка России являются: во-первых, денежная эмиссия и, во-вторых, меры, направленные на защиту и обеспечение устойчивости рубля. Необходимо отметить то, что денежная эмиссия и рубль в качестве национальной валюты являются элементами денежной системы Российской Федерации и на сегодняшний день в национальном законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное понятие денежной системы.

Из всех полномочий Банка России следует выделять именно те, которые влияют на содержание его конституционно-правового статуса, а также определяют его как государственный орган с точки зрения функциональности. Первостепенное значение для конституционно-правового статуса Центрального банка РФ имеют те полномочия, которые, как отмечает И.Н. Добрынин, «...направлены на выполнение его функций как государственного органа²⁴³».

Конституционные полномочия Центрального банка РФ и их реализация неразрывно связаны с наличием национальной денежной единицы, которая выступает важным элементом государственности и ее независимости. Денежной единицей признается установленное в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерацией, название денег. Денежная единица является важным элементом денежной системы Российской Федерации, о чем свидетельствует тот факт, что она закреплена в нормативном акте, обладающим высшей юридической силой в Рос-

²⁴³ Добрынин И.И. Конституционно-правовой статус Центрального банка России и перспективы его совершенствования // Российский юридический журнал. – 2008. – № 5. – С. 92.

сийской Федерации – Конституции РФ. В соответствии с п. 1 ст. 75 Конституции РФ денежной единицей в Российской Федерации является рубль.

Необходимо отметить, что рубль как денежная единица Российской Федерации упоминается в ст. 27 Федерального закона о Банке России, как платежное средство – в ст. 140 Гражданского кодекса Российской Федерации и как российская валюта – в ст. 2 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»²⁴⁴.

Таким образом, рубль является ключевым элементом российской денежной системы. Неслучайно положения Конституции РФ, касающиеся рубля как элемента российской денежной системы, закреплены в главе 3, посвященной федеративному устройству Российской Федерации.

Рубль как национальная денежная единица Российской Федерации вводится в обращение путем эмиссии, которая осуществляется исключительно Банком России и является одной из конституционных полномочий. Наделение Центрального банка РФ исключительными эмиссионными полномочиями определяет его особое конституционное положение в системе государственных органов. «Во всех странах существует монополия центрального банка на выпуск наличных денег. ... На центральный банк возложена также обязанность организации и регулирования обращения наличных денег, в том числе их изъятия из обращения»²⁴⁵. Эмиссионные полномочия Банка России заключаются не только в том, чтобы напечатать рубли в наличной форме, но еще и в том, чтобы обеспечить баланс между количеством денег, находящихся в обращении, и потребностями в них национальной экономики.

Необходимо обратить внимание на то, что денежная эмиссия осуществляется Центральным банком РФ в рамках проводимой денежно-кредитной политики и этим ограничиваются его эмиссионные полномочия. Предоставление монопольного конституционного полномочия Центральному банку РФ в части денежной эмиссии требуется ему для обеспечения устойчивости рубля как наци-

²⁴⁴ Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859.

²⁴⁵ Деньги. Кредит. Банки: учебнометодическое пособие / В.А. Варфоломеева, С.Н. Медведева. – ГУАП СПб., 2006. – 128 с. // <http://window.edu.ru/resource/072/45072/files/varfolomeeva.pdf>

ональной валюты, поскольку, осуществляя денежную эмиссию, Банк России, с одной стороны, влияет на денежную массу, с другой - может контролировать устойчивость рубля. Конституционная монополия Центрального банка РФ является правовой основой выполнения его конституционной обязанности по защите и обеспечению устойчивости рубля, а контроль над эмиссией наличных рублей является гарантией контроля над обращением денежной массы в экономике Российской Федерации.

Организация и регулирование денежного обращения в соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ относится к исключительному предмету ведения Российской Федерации и это проявляется в том, что она организует и регулирует денежное обращение в лице Банка России как уполномоченного органа власти. Под денежным обращением следует понимать движение всей денежной массы в государстве. Оно осуществляется в наличной и безналичной формах. Денежное обращение как элемент денежной системы имеет важное значение для реализации конституционных полномочий Центрального банка РФ, так как в соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона о Банке России он монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение. С момента появления наличных денег все без исключения государства уделяли самое пристальное внимание организации оборота наличных денежных средств. От состояния оборота наличных денежных средств во многом зависит состояние всей денежной системы и, несмотря на стремительное развитие безналичных расчетов, появление электронных денег, по-прежнему наличные денежные средства занимают важное место в денежной системе.

Совет директоров, являясь органом управления Банка России, принимает решения касающиеся выпуска в обращение, изъятия из обращения банкнот и монет, утверждения их номинала и образцов. Принятое решение, касающееся описания новых денежных знаков, подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации и, прежде всего, в «Вестнике Банка России» как официальном издании Центрального банка РФ.

Необходимо отметить на то обстоятельство, что

официальный источник издания нормативных актов «Вестник Банка России» вряд ли можно считать достаточно распространенным печатным изданием, где публикуются нормативно-правовые акты, затрагивающие в том числе и права граждан Российской Федерации. Согласно данным официального сайта Центрального банка РФ²⁴⁶ тираж «Вестника Банка России» составляет 1000 экземпляров. Несмотря на то, что издания Центрального банка РФ распространяются на безвозмездной основе, их распространение производится по спискам, составленным с учетом поступивших в Департамент внешних и общественных связей заявок, утвержденных Редакционным советом изданий Банка России²⁴⁷. Для сравнения, согласно данным сайта «Российской газеты»²⁴⁸, печатного издания опубликования федерально-конституционных законов, федеральных законов, Указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных актов федеральных министерств и ведомств, ее тираж составляет 170 тысяч экземпляров. По мнению автора работы, нормативный акт, определяющий описание банкнот и монет, находящихся в обращении как законных платежных средств на территории Российской Федерации, должен быть опубликован не только в официальном печатном издании Центрального банка РФ - «Вестнике Банка России», но и в «Российской газете», общедоступном печатном издании.

Реализуя конституционные полномочия, Банк России осуществляет правовое регулирование национальной платежной системы. Анализ полномочий Банка России по обеспечению стабильности и развитию национальной платежной системы позволяют определить следующие направления его деятельности:

- во-первых, надзор за национальной платежной системой с целью обеспечения соблюдения законодательства субъектами национальной платежной системы. Данное направление является весьма важным и новым явлением в деятельности Банка России.

²⁴⁶ <http://www.cbr.ru>

²⁴⁷ Условия распространения изданий Банка России получены с официального сайта Центрального банка Российской Федерации - <http://www.cbr.ru>

²⁴⁸ <http://www.rg.ru>

Принципиальное отличие банковского надзора и надзора в национальной платежной системе заключается в том, что надзор в национальной платежной системе осуществляется не только в отношении кредитных организаций, но и в отношении некредитных организаций;

- во-вторых, развитие платежной системы Центрального банка РФ в целях обеспечения функционирования финансовой системы и денежной системы Российской Федерации. Данное направление деятельности отводит важную роль Банку России в национальной платежной системе, так как именно на него Конституцией РФ возлагаются конституционные полномочия по защите и обеспечению устойчивости рубля и обеспечению использования денежных средств как платежного средства;

- в-третьих, повышение эффективности функционирования национальной платежной системы. Данное направление деятельности Центрального банка РФ закреплено как в законодательстве о Банке России, так и в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов»²⁴⁹, где отмечается необходимость разработать Стратегию развития национальной платежной системы, в которой должны предусматриваться мероприятия по обеспечению устойчивости национальной платежной системы, росту ее эффективности и конкурентоспособности, а также повышению степени доступности и безопасности платежных услуг, в том числе посредством инновационных платежных инструментов. В свете вышеуказанных Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики под эффективностью национальной платежной системы необходимо понимать систему мероприятий, которые предполагают увеличение как доступности платежных услуг, так и развитие платежной инфраструктуры, а также рост числа безналичных платежных инструментов.

- в-четвертых, обеспечение бесперебойного функционирования национальной платежной системы. Указанное направление деятельности Центрального банка РФ предполагает: определение

²⁴⁹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов (одобрено Советом директоров Банка России 28 октября 2011 г.) // Вестник Банка России. – 2011. – № 65.

основных направлений развития национальной платежной системы; процедуру регистрации, а равно ведение реестра операторов платежных систем; определение правил, стандартов и форм исполнения расчетов. О важности данной линии деятельности Банка России можно судить по тому, что Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики включают в себя мероприятия Банка России по совершенствованию платежной системы;

- в-пятых, взаимодействие национальной платежной системы с зарубежными платежными системами. Настоящий характер деятельности представляется чрезвычайно важным в свете вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию и необходимости повышения эффективности функционирования субъектов национальной платежной системы при ее интеграции в международную платежную систему.

Немаловажным вопросом конституционно-правового статуса Банка России являются его полномочия по регулированию денежного обращения. Необходимо отметить, что государственное регулирование денежного обращения во все времена считалось одним из приоритетных направлений развития экономики. «Признаком любого государства является сформированная финансовая система, включающая бюджетную, налоговую, денежно-кредитную подсистемы. ...Стабильность жизнедеятельности государства во многом зависит от того, насколько эффективно функционирует механизм правового регулирования денежного обращения, так как здесь пересекаются интересы гражданского общества и государства. Денежное пространство многогранно, имеет много уровней и аспектов, связывает физических, юридических лиц и государство, обеспечивает взаимосвязь государств между собой»²⁵⁰. Регулирование государством экономики в целом и денежной системы в частности претерпело существенные изменения, такое положение в значительной мере связано с тем, что рыночная модель экономики «...исключает систему прямого планирования и регулирования денежной массы в обращении, которая имела

²⁵⁰ Касевич Е.В., Станжевич Г.В. О государственном регулировании денежного обращения // http://www.juristib.ru/book_6862.htm

место в условиях командно-административной системы управления народным хозяйством»²⁵¹. С этой целью законодательство Российской Федерации регулирующее конституционно-правовой статус Банка России наделяет его широкими полномочиями по правовому регулированию денежного обращения.

В заключение необходимо отметить следующее:

- во-первых, конституционные полномочия Банка России по защите и обеспечению устойчивости рубля реализуются в рамках проводимой единой денежно-кредитной политики;
- во-вторых, особый конституционно-правовой статус Центрального банка РФ, отраженный в законодательстве Российской Федерации, определяют его специфическую роль как в государственном механизме, так и в проведении экономической политики государства;
- в-третьих, необходимо упомянуть, что конституционные полномочия Банка России не являются постоянной правовой категорией. Их изменение возможно под влиянием экономических и политических факторов, в том числе и тенденций денежного обращения мировой экономики.

Чалых Ирина Сергеевна,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)
Стадник Ирина Викторовна,
студентка 3 курса Юридического института
(НИУ «БелГУ», Белгород)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА РЕГИОНАЛЬНОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

В современный период развития российской государственности одной из актуальных проблем реализации института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

²⁵¹ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт-Издат, 2006 // http://f-kredit.narod.ru/matlib/3_2009-2010/Finance_Romanovsky.pdf

(далее – регионального Уполномоченного) является учреждение соответствующей должности²⁵². Согласно предметным положениям Конституции России²⁵³ и действующего федерального законодательства²⁵⁴, назначение на должность регионального Уполномоченного относится к компетенции органов государственной власти субъекта Федерации и определяется его законодательством. Это дает возможность субъектам самостоятельно выбирать порядок учреждения на должность. Другими словами, каждый отдельно взятый субъект имеет право самостоятельно устанавливать, как будет проходить назначение на должность. Такой подход федерального законодателя, на наш взгляд, представляется не совсем оправданным, что обусловлено рядом факторов.

При отнесении учреждения должности к компетенции региональных властей федеральному законодателю следовало учесть ситуации, которые могут привести к возможности некорректного использования такого подхода. К примеру, в некоторых субъектах Федерации выдвижение кандидатов на должность относится к компетенции высшего должностного лица. В этом случае представляется объективным вопрос о полной независимости уполномоченного от региональной государственной власти, в первую очередь, исполнительной. Учитывая современную ситуацию с обеспеченностью прав и свобод личности, факт довольно высокой коррумпированности власти, а также желание снизить уровень поступающих жалоб, можно говорить о том, что в лице Уполномоченного глава субъекта Федерации, в первую очередь, будет ориентироваться на кандидата, который не будет независим и неподотчетен ему, а наоборот. В целом это позволит региональной (исполнительной) власти контролировать Уполномоченного, что не соответствует смыслу и содержанию деятельности последнего, а также фактически исключает возможность граждан, чьи права нарушены или не реализованы со стороны органов публичной

²⁵² См., напр.: Середа Е.В. Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Юридическая пресса. 2012. № 1. С. 40.

²⁵³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января

²⁵⁴ Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г. № 8-ФКЗ) // Российская газета. 1997, 4 марта; 2010, 30 декабря.

власти, использовать данный правозащитный институт. В других регионах выдвижение и назначение кандидатов на рассматриваемую должность отнесено к компетенции высшего должностного лица и законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Также имеют место случаи включения в данный перечень представителей общественных объединений и органов муниципальной власти²⁵⁵. При этом, несмотря на перспективный положительный эффект, такие подходы в большей части являются исключением, а не правилом. В результате правообеспечительный потенциал института регионального Уполномоченного в масштабах государства ставится в зависимость от «лояльности» регионального законодателя.

Здесь же следует отметить еще один негативный, на наш взгляд, момент. В ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации предусмотрен ежегодный доклад регионального Уполномоченного о своей деятельности²⁵⁶. В идеале такой доклад видится в форме отчета перед гражданами о проделанной работе. Однако, как показывает практика, доклад регионального Уполномоченного является своеобразной формой отчета перед органами публичной власти субъекта Федерации, и достаточно редко в полном объеме доводится до сведения населения. В итоге вновь возникает вопрос о действенности и целевой эффективности функционирования данного института – в условиях подотчетности государственной власти.

Думается, вопрос о назначении кандидатов на должность Уполномоченного необходимо унифицировать для всех регионов посредством закрепления в профильном законодательном акте федерального уровня, что позволит обеспечить относительную независимость данного института от «настроений» публичной власти в регионе. На наш взгляд, такой порядок необходимо предусмотреть в «рамочном» федеральном нормативном правовом акте, который будет регламентировать деятельность всех региональных Уполномоченных с целью унификации их статуса на территории Российской Федерации. В данной связи предлагаем

²⁵⁵ Закон Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-03 «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» // Весть. – 2002, 17 июня.

²⁵⁶ Серeda E. B. Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Юридическая пресса. 2012. № 1. С. 41.

ввести норму, согласно которой в перечень лиц, имеющих право выдвигать кандидата на должность регионального Уполномоченного в обязательном порядке должны быть включены: высшее должностное лицо субъекта Федерации, определенное число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, представителей общественных объединений, представителей органов местного самоуправления, а также инициативная группа граждан установленной численности. Такой подход к выдвижению кандидатов представляется объективным, и во многом исключит возможность контроля над региональным Уполномоченным представителями власти. Более того, такая возможность выдвижения кандидатов будет служить показателем демократичности правового режима в субъекте, а также в целом в стране. Вопрос непосредственного наделения полномочиями регионального Уполномоченного во всех случаях относится к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Своеобразные «выборы» происходят посредством голосования, а их результаты определяются простым большинством от общего количества депутатов²⁵⁷. Такая же процедура предусмотрена для федерального Уполномоченного и является, на наш взгляд, наиболее объективной и целесообразной. На основании вышеизложенного, предлагаем предусмотреть единообразную процедуру выдвижения и «избрания» кандидатов на должность регионального Уполномоченного для всех субъектов Федерации.

Важной особенностью функционирования института является и его обособленность от существующих подсистем государственной власти. Институт Уполномоченного не относится ни к одной из ветвей власти, предполагая под собой открытость, доступность, самостоятельность и политическую нейтральность. В термины «открытость» и «доступность» вложено понимание о близости института к гражданам, которая должна обеспечивать охрану прав последних. Самостоятельность института рассчитана на отсутствие каких-либо внешних воздействий на Уполномоченных со стороны властей. Политическая нейтральность говорит о важно-

²⁵⁷ Серета Е.В. Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Юридическая пресса. 2012. № 1. С. 39.

сти исключения политических притязаний со стороны Уполномоченного как объективного органа, защищающего интересы всех граждан. Эти факторы рассчитаны на нейтралитет по отношению к политической обстановке, и соблюдению и охране прав и свобод непосредственно граждан.

Подчеркнем, что первым Уполномоченным по правам человека в России был С.А. Ковалев²⁵⁸. Он осуществлял свои полномочия в должности Уполномоченного с 17 января 1994 г. по 10 марта 1995 г. В мае 1998 г. на эту должность был назначен известный юрист, профессор, доктор юридических наук, специалист в области конституционного права О.О. Миронов. 13 февраля 2004 г. должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занял доктор исторических наук, профессор В.П. Лукин²⁵⁹. При этом к кандидату на должность Уполномоченного не предъявляются какие-либо требования, касающиеся специальности и образовательного ценза.

Между тем, Уполномоченный в Российской Федерации, равно как и региональные Уполномоченные, основывают свою деятельность исключительно на нормах закона, прямо подчиняясь им. Следовательно, имеет смысл говорить о необходимости предъявления требований к кандидатам на должность Уполномоченного. Что касается федерального Уполномоченного, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»²⁶⁰ (далее – Закон) прописывает такие требования, которые представляются достаточными ввиду объективно статусных и государственно-презентационных характеристик данной должности. Однако, по нашему мнению, для региональных Уполномоченных такой подход не совсем обоснован и требует корректировки. В данной связи нами предлагается дополнить Закон обязательными и единообразными требованиями, предъявляемыми к кандидату на должности регионального Уполномоченного, а именно – наличие юридического образования, а также определенный стаж работы в правообеспечительной сфере.

²⁵⁸ Ухтияров А.И. Уполномоченный по правам человека как публично-правовой институт защиты прав граждан // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 30.

²⁵⁹ См.: там же

²⁶⁰ Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г. № 8-ФКЗ) // Российская газета. 1997, 4 марта; 2010, 30 декабря

Уточним, что данное предложение не связано с результатами деятельности реальных региональных Уполномоченных. Вывод основан сугубо на логических предположениях о продуктивности работы такого Уполномоченного, имеющего не просто общие познания в области права, но детально его изучавшего и представляющего весь механизм функционирования правообеспечительной сферы. Особо отметим, что в профильных законах субъектов Федерации, как правило, содержатся основные требования к кандидатам на должность регионального Уполномоченного такие, как: возраст сфере защиты прав и т.п. Однако при этом региональный законодатель оставляет за собой право дополнительно вносить некоторую «гибкость» в критерии к кандидатам на должность региональных Уполномоченных²⁶¹, что на практике, как представляется, порождает определенное правовое неравенство кандидатов. Также уточним, что во многих субъектах Российской Федерации не содержится прямого запрета на совмещение должности регионального Уполномоченного и членства в политических партиях²⁶². В таком случае имеет место вопрос об оценке Уполномоченным жалоб на нарушение политических прав граждан, сопряженных с несовпадением политических взглядов и приверженности той или иной политической партии. Представляется. Данный «фактор риска» также должен быть нивелирован на федеральном законодательном уровне в части унифицированного подхода к требованиям, предъявляемым кандидату на должность регионального Уполномоченного.

В контексте исследуемой проблемы особого внимания заслуживает вопрос организации аппарата регионального Уполномоченного. Так, анализ правоприменительной практики в данной сфере показал наличие достаточно многочисленных аппаратов Уполномоченных в некоторых регионах, в то время как в других – он может состоять из нескольких человек. Как известно, «разрастание» аппарата, независимо от направления и сферы деятельности, ведет к бюрократизации. В нашем случае, видимо, предполагается, что, чем большее количество людей задействовано в ап-

²⁶¹ Ухтияров А.И. Уполномоченный по правам человека как публично-правовой институт защиты прав граждан // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 31.

²⁶² Середа Е.В. Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Юридическая пресса. 2012. № 1. С. 39.

парате Уполномоченного, тем более продуктивной и оперативной является его работа. Так ли это на самом деле – вопрос достаточно спорный.

Уточним, что на примере Белгородской области можно проиллюстрировать эффективность работы регионального Уполномоченного при наличии сравнительно небольшого по численности аппарата сотрудников. При этом, исходя из доклада Уполномоченного по правам человека Белгородской области за 2011г., количество поступающих от граждан жалоб с каждым годом возрастает. Это связано, по словам Уполномоченного по правам человека Белгородской области Н.Я. Шатохина, с растущей осведомленностью граждан о работе регионального Уполномоченного²⁶³. Логично предположить, что обеспечение прав и свобод граждан на территории области также является достаточно эффективным, так как иначе граждане игнорировали бы факт существования данного института в границах области. При всем этом, еще раз подчеркнем, что аппарат Уполномоченного является небольшим: он состоит из самого уполномоченного, двух референтов и юриста-специалиста. В связи с вышесказанным, напрашивается вывод о том, что важна не количественная сторона, а качественная. Иными словами, наличие обширного аппарата работников, но отсутствие при этом определенных знаний и умений применить их правильно на практике, не приведет к продуктивной работе по обеспечению прав и свобод личности. Несомненно, на первый план должна выйти качественная сторона вопроса.

Подводя итоги, еще раз подчеркнем обоснованную необходимость унификации требований, предъявляемым к кандидатам на должность регионального Уполномоченного во всех субъектах Российской Федерации, – на федеральном законодательном уровне. При этом, как представляется, за субъектами логично оставить правомочие по дополнению таких требований в соответствии со спецификой и уровнем развития региона. Однако в целом такой подход позволит обеспечить принцип конституционного равенства статусных характеристик как между кандидатами, так и между наделенными соответствующими полномочиями лицами.

²⁶³ <http://www.belregion.ru>

Также подчеркнем, что дополнение единых требований четкими образовательными и профессиональными цензами позволит упрочить статус регионального Уполномоченного и повысить степень эффективности его деятельности с самого начала ее осуществления. Аналогичные цели обусловили формулирование рекомендаций по организации аппарата регионального Уполномоченного, в том числе, на основе имеющегося опыта функционирования института регионального Уполномоченного в Белгородской области.

Зайцев Андрей Андреевич,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПОНЯТИЕ И ОСНОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

Постоянный интерес юридической науки к вопросам ограничения прав и свобод человека и гражданина обусловлен как персоноориентированной стратегией развития государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации²⁶⁴), так и поиском новых методологических решений проблемных вопросов данной сферы.

Следует отметить, что ограничительный аспект субъективных прав неоднократно выступал предметом самостоятельных теоретических и конституционно-правовых исследований²⁶⁵. Вместе с тем продолжающиеся нарушения прав человека, связанные, в том числе с их ограничением (что подтверждается итоговыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации²⁶⁶) обуславливают необходимость

²⁶⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

²⁶⁵ См.: Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Воробьев С.М. Конституционные основы ограничений личных неимущественных прав в деятельности органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 1996; Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001 и др.

²⁶⁶ См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в

дальнейшего научного поиска актуальных путей корректировки сложившейся ситуации.

Этимология вопроса о содержательном наполнении термина «ограничение» в справочно-словарной литературе позволяет утверждать, что таковое является удержанием в определенных пределах (границах), в умерении, обуздании, стеснении²⁶⁷. В более современной лингво-специальной литературе ограничение представляется стеснением, ограничивающим права и возможности²⁶⁸.

В заявленной нами юридической плоскости объектом «воздействия» ограничения являются права и свободы человека и гражданина. Вместе с тем, универсальным регулятором отношений между личностью, обществом и государством выступает право в объективном смысле (нормы права). По этому поводу мы разделяем позицию ученых, которые полагают, что право как социальный феномен и регулятор общественных отношений, уже содержит различные ограничительные требования (положения, нормы) к участникам этих отношений²⁶⁹. Согласимся и с уместной в данном случае точкой зрения Ф.А. Хайека относительно индивидуальной свободы, в какой-то мере ограничивающей любой закон²⁷⁰.

Именно на основе правовых норм и соответствующих принудительных средств реализуется упорядоченное правовое регулирование общественных отношений. Выступая формой воздействия права на социальные связи, правовое регулирование напрямую влияет на установление конкретных прав и обязанностей субъектов, предписание о должном и возможном²⁷¹, в конечном итоге, на ограничение прав человека и гражданина. Таким образом, и появляется дискуссионный правовой феномен ограничения прав и свобод человека и гражданина.

В целом в теории права, об ограничениях говорят в совокупности с прилагательным «правовой». Так, правовое ограничение определяют в

связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого // Российская газета. 2010, 7 июля; 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» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1174 и др.

²⁶⁷ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., Т. 2. 1989. С. 659.

²⁶⁸ См.: Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Буколика, 2008. С. 595.

²⁶⁹ См.: Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Инфра-Норма, 1997. С. 46; Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 61

²⁷⁰ Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11. С. 124.

²⁷¹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2005. С. 724.

качестве правового сдерживания незаконного деяния, которое создает условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; установленных в праве границ, в пределах которых лица должны действовать; исключения определенных возможностей в их деятельности²⁷².

Исходя из приведенного определения, не представляется возможным провести грань между такими понятиями как правовое ограничение и ограничение в праве. Здесь они являются словами-синонимами, нацелены на сдерживание отрицательных факторов, включая противозаконные действия, с целью охраны и защиты, удовлетворения частных и общественных интересов.

Полагаем, содержательное отграничение указанных, на наш взгляд, нетождественных понятий, является принципиальным. Первое – более широкое правовое явление по сравнению с ограничением в праве. Как известно, право есть объективированная идея свободы²⁷³. Но, с другой стороны, установление правовых норм поведения (в виде запретов, предписаний, дозволений) уже само по себе представляет ограничение человеческой деятельности, запрет на совершение тех или иных действий, или, наоборот, предписывает действовать определенным образом. В свое время Е.Н. Трубецкой подчеркивал: там, где свобода отдельного лица не ограничивается никакими правилами и предписаниями, там не существует вообще никакого права; существенный признак права – норма или правило, ограничивающее свободу²⁷⁴. С.С. Алексеев вполне обоснованно утверждает, что именно праву, а не какому-либо иному социальному институту, «дано быть умерителем» свободы человека, ее гарантированным носителем, определителем ее границ, способом переключения в творческую, созидательную активность²⁷⁵. В связи с изложенным, следует говорить о правовых (помимо нравственных, религиозных, физических и т.п.) ограничениях. В том же случае, когда речь идет об ограничениях в той или иной отрасли права, о конкретных ограничительных положениях, установленных законодателем, судом или договором необходимо применять словосочетание «ограничения в праве». Поэтому применительно к данному конституционно-отраслевому исследованию мы занимаем позицию выделения ограничений в праве.

²⁷² См.: Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2007. С. 362.

²⁷³ См., например: Евлампиев И.И. Философские и социально-политические взгляды Б.Н. Чичерина // Чичерин Б.Н. Собственность и государство / Под ред. И.И. Евлампиева. СПб: Издательство РХГА, 2005. С. 15.

²⁷⁴ См.: Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. СПб, 2001. С. 291.

²⁷⁵ См.: Алексеев С.С. Тайна права: Его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001. С. 140.

Уточним, что в науке рассматриваемое правовое явление также не имеет унифицированного подхода к дефинированию. А в имеющихся рассуждениях авторов можно обособить на две группы позиций. Не касаясь раскрытия их сути, отметим оригинальность позиция В.И. Крусса. Он считает, что конституционным ограничением основных прав и свобод выступает частичная, в отличие от нуллифицирующей отмены и существенно изменяющего «умаления», модификация их содержания, осуществленная нормативно-правовыми установлениями надлежащего уровня (федеральный закон), соразмерно обеспечивающая необходимую защиту определенных конституционных ценностей²⁷⁶. В данном случае, не вдаваясь в конкретизацию целей ограничения прав и свобод человека и гражданина, выразим мнение об абстрактности приведенной трактовки, так как «определенными конституционными ценностями», очевидно, может выступать не только личность, но и отдельные составляющие конституционного строя. Помимо прочего, введение термина «защита» дает нам основание судить о том, что эти конституционные ценности уже нарушены. В то время как права и свободы человека и гражданина в условиях, например, специальных правовых режимов ограничиваются, в том числе, в превентивных целях.

Возвращаясь к двум группам, интерпретирующим ограничения прав и свобод человека и гражданина, заметим, что для первой нехарактерно обращение к категории изъятия. Здесь уместно представить мнение С.С. Алексеева об ограничении как о границах, наличествующих у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования²⁷⁷.

Аналогично определение В.И. Гоймана, в котором ограниченное право (свобода) есть сужение в установленном порядке его объема посредством применения предусмотренных законом оснований²⁷⁸. Таким образом, здесь также идет речь об установлении границ субъективного права посредством правового регулирования.

Во второй группе ученые свои дефиниции ограничения прав связывают с изъятиями. Так, М.И. Нагорная считает ограничением изменение содержания или объема действия нормы права²⁷⁹, где изменение, типично, представляется изъятием отдельных правомочий, в совокупности составляющих нормативное содержание права.

²⁷⁶ См.: Там же. С. 140.

²⁷⁷ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 65.

²⁷⁸ Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1996. № 7. С. 19, 24.

²⁷⁹ См.: Там же. С. 36.

Б.С. Эбзеев также полагает, что ограничением прав и свобод являются допустимые Конституцией и определенные федеральным законодательством изъятия из конституционного статуса человека и гражданина. Помимо прочего, ограничение основных прав можно связать с изъятием одного из правомочий в совокупности составляющих нормативное содержание основных прав и свобод²⁸⁰.

У приведенной позиции имеются оппоненты. Так, по мнению Ю.Н. Андреева, ограничение прав – это установление границ (пределов) их реализации и осуществления, предусмотренных законом в публичных и частных интересах, сдерживающих (стесняющих) полномочия правообладателей с помощью ограничительных мер (запретов, обязанностей, приостановления и т.п.) с целью гармоничного сочетания общественных, государственных и частных интересов²⁸¹.

Автор утверждает, что ограничение основных (конституционных) прав и свобод граждан не может осуществляться посредством изъятия отдельных правомочий у обладателей таких прав. Можно наблюдать только стеснение некоторых проявлений в правомочиях носителей различных видов конституционных прав и свобод. Изъятие правомочий из круга традиционных полномочий или из конституционного статуса человека означало бы не ограничение, а прекращение тех или иных правомочий субъекта права, а по существу, незаконное лишение права в целом²⁸².

Как далее отмечает Ю.Н. Андреев, ограничения не могут быть результатом изъятия из правового статуса гражданина. Конституционный статус личности, на основе которого строятся иные конкретизирующие его правовые статусы личности (отраслевые, профессиональные, специальные и т.п.), является единым полнокровным статусом, т.е. совокупностью прав, гарантий, законных интересов, принципов и других составляющих. В процессе ограничения прав и свобод Конституцией страны не происходит изъятия тех или иных полномочий из правового статуса личности: он остается единым (конституционным) и неущемленным. Об ущемлении тех или иных прав следует говорить при характеристике охранительных правоотношений, исследовании юридической ответственности, при совершении гражданином того или иного правонарушения, в результате которого виновное лицо может быть

²⁸⁰ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 231-232.

²⁸¹ Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб: Юридический центр Пресс, 2011.

²⁸² Там же.

лишено («ущемлено») того или иного права, предусмотренного законом, в ходе реализации этой ответственности²⁸³.

Позволим себе не согласиться с мнением Ю.Н. Андреева ввиду того, что этимологически изъятие фактически и представляет собой отступление, исключение («изъять» – исключить, устранить (офиц.), а также вообще удалить)²⁸⁴.

Действительно, мы не можем говорить о деструкции конституционного положения личности при изъятии субъективного права или составляющего его правомочия. Однако необходимо вести речь о проявлениях такого положения в статусных или режимных целях. В таком случае, чтобы обеспечить целостность, сохранность своего конституционного положения должно следовать законодательно установленным ограничениям в определенных общественных отношениях. Таким образом, и выходит, что на время ограничения субъективного права, у лица, не теряющего своего конституционного положения, временно или ситуативно изымаются отдельные права или правомочия.

Полагаем, что изъятия не следует сводить к отмене или умалению прав, так как в России не должны создаваться условия для появления нормативных актов, которые отменяют или умаляют субъективные права и свободы (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ)²⁸⁵.

Так, в одном из своих Постановлений Конституционный Суд РФ подчеркнул: в строго определенных ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ целях допустимым является ограничение в отношении права на свободный выезд за пределы территории России, как и в адрес любого иного конституционного права. Такие ограничения не могут интерпретироваться в широком смысле и не должны вести к умалению других разновидностей прав, которые гражданам гарантируют российские Конституция и законы.

Термин «умаление» интерпретируется, по существу, как принижение чего-то высокого, уменьшение значимости, роли, ценности. Иными словами, речь идет о качественных характеристиках конституционных прав. Умаление конституционных прав – это принижение их содержания, обусловленное неправомерным ограничением²⁸⁶.

²⁸³ Там же.

²⁸⁴ <http://my-dictionary.ru/word/10363izyatie/>

²⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-Г «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 УК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

²⁸⁶ См.: Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 21.

Международно-правовые акты, отечественные конституционные нормы, упоминающие термин «умаление», имеют в виду недопущение ограничения прав конкретного человека по сравнению с правами другого человека по основаниям, не предусмотренным законом, вопреки известному стандарту общепризнанных прав человека, включая личные права человека, гражданина и случаи чрезвычайного положения.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ по поводу жалоб граждан и запроса, сделанного группой депутатов Государственной Думы зафиксировано: законодатель в случаях, когда конституционными нормами позволено установление ограничений закрепляемых ими прав, не имеет права на осуществление правового регулирования, которое посягает на сущность того или иного права и приводит к утрате его действительного содержания. Представленные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ публичные интересы могут оправдать правовые ограничения субъективных прав личности лишь тогда, когда ими не ограничиваются пределы и применение первостепенного смысла соответствующих базовых норм Конституции.

Современные отечественные исследователи также отмечают, что правовые ограничения выступают в качестве одного из правовых средств – инструментов, которые способствуют достижению целей, поставленных правом, и удовлетворяю интересы субъектов права. С помощью правовых ограничений представляется возможным удерживать субъект права в определенных рамках, позволяющих упорядочить общественные отношения с помощью обеспечения интересов контрсубъекта²⁸⁷.

В большинстве своем правоведы все же склонны к рассмотрению правовых ограничений именно как средств правового регулирования. Ф.Н. Фаткуллин под ограничением подразумевает явление, близкое к запрету. Так, им отмечено, что ограничение рассчитано на удержание общественного отношения в жестко ограничиваемых рамках и не предполагает его полного вытеснения²⁸⁸. Н.Н. Рыбушкин, уделяя внимание запрещающим нормам права, также указывал на ограничение как самостоятельное средство в правовом регулировании. Ученый считает, что законодателем при правовом опосредовании подлежащих упорядочиванию общественных отношений с учетом их рода, сферы, вида и прочих специфических черт, применяются многообразные средства

²⁸⁷ См., например: Приходько И.М. Правовые ограничения в законодательстве: проблемы теории и практики // Правоведение. 1999. № 1. С. 241; Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 8-9.

²⁸⁸ Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157.

юридического регулирования (положительное обяызование, уполномочивание, дозволение, запрет, ограничение и т.д.)²⁸⁹.

Резюмируя данную часть исследования, подчеркнем, что наша позиция связывает ограничения прав и свобод человека и гражданина с положительным (позитивным) изъятием правомочий или прав. При этом положительным (позитивным) будем считать законоопределенное ограничение и в соответствующих законоопределенных целях.

Далее, что касается правового определения данного явления, то еще во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. отмечалось, что возможность делать все, что не наносит вреда другому и есть свобода. В итоге реализация естественных прав каждым человеком ограничена только границами, обеспечивающими для других членов общества пользование аналогичными правами. Только закон может определять такие пределы²⁹⁰.

Конституцией РФ для установления границ свободы человека употребляется термин «ограничение» (ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 55, ч. 1 и ч. 3 ст. 56, ст. 79 и др.). Осуществленный анализ содержания указанных положений позволяет говорить о том, что в ней предусмотрено как нормативное (правоустанавливающее), так и правоприменительное ограничение права²⁹¹. При этом ограничение правоустанавливающего характера может иметь место в рамках обычного (ч. 3 ст. 55) и особого (ст. 56) правового режима.

На основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ федеральный закон может ограничить права и свободы человека и гражданина только в той мере, которая необходима в целях, связанных с защитой основ конституционного строя, общественности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечением обороны страны и безопасности государства.

Регламентация ограничения субъективных прав и свобод в особых правовых режимах предусмотрена ст. 56 Конституции. Таковой определено, что отдельные ограничения прав и свобод могут устанавливаться на основании положений федерального конституционного закона с указанием пределов и срока их действия с целью обеспечить безопасность граждан и защиту конституционного строя в условиях чрезвычайного положения.

²⁸⁹ Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990. С. 8.

²⁹⁰ См.: Международные акты о правах человека: Сб. документов. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. С. 32.

²⁹¹ Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12. С. 14-18.

Таким образом, первый случай определяет условия нормального режима правового регулирования, не относящиеся к введению чрезвычайного положения. Федеральным законом могут ограничиваться любые права и свободы без обозначения хронологических периодов таких ограничений. Во второй ситуации допускаются некоторые ограничения прав и свобод только применительно к условию чрезвычайного положения (вводится на основании норм Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»²⁹²; далее – Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ), лишь в заданных пределах и только на определенный срок (обратим внимание, что в данном случае важное значение имеют процессуальные нормы указанного акта). Вместе с тем, какому-либо ограничению могут подвергаться не все права и свободы (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Такая невозможность ограничения определенного ряда прав обусловлена конституционным содержанием этих прав, предусматривающим возможность их ограничения в условиях даже обычного правового режима. Однако в этом вопросе исключительно важно учитывать «специфически условный характер ограничений, который выражает их сущность и определяет их принципиальную допустимость»²⁹³.

Иными словами, если субъективные права закрепляются в учредительном акте страны, то и ограничения этих прав должны определяться в самой Конституции. Текущим законодательством могут только конкретизироваться конституционные ограничения без выхода за их рамки. Лишь в этом смысле позволительно утверждать, что конституционные права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться федеральным законом²⁹⁴.

Необходимо констатировать факт отсутствия таких основных прав, которые невозможно было бы ограничить. Даже, если посмотреть нормы Всеобщей декларации прав человека, то отталкиваясь от ее ст. 29, видно, что отсутствует какая-либо классификации прав и свобод личности, позволяющая ограничить одни права и не распространять свое действие на другие²⁹⁵. Логичность данного подхода подтверждается и международно-правовой практикой. В Конвенции о защите прав

²⁹² Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 07.03.2005 г.) // Российская газета. 2001, 2 июня; 2005, 11 марта.

²⁹³ Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М., 2007. С. 246.

²⁹⁴ Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12. С. 14-18.

²⁹⁵ Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 14-20.

и основных свобод (п. 1, 2 ст. 15)²⁹⁶ признается право участников отступать от ее обязательств в той мере степени, в которой это опосредовано чрезвычайными обстоятельствами (а не наличием особого правового режима)²⁹⁷.

Что же касается невозможности ограничения определенного ряда прав, перечисленных в ч. 3 ст. 56, то она обусловлена конституционным содержанием этих прав, предусматривающим возможность их ограничения в условиях даже обычного правового режима. Однако в этом вопросе исключительно важно учитывать «специфически условный характер ограничений, который выражает их сущность и определяет их принципиальную допустимость»²⁹⁸.

В настоящее время сформировался ряд принципов и доктринальных положений, которые могут выступать как критерии правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере ограничения прав и свобод человека и гражданина. Наиболее важными среди таковых следует указать отсылку к закону и законности; минимальную достаточность или соразмерность; сохранение сущностного содержания прав и свобод; целесообразность и опосредованность пределов ограничения существующими в обществе многообразными отношениями; баланс интересов личности, общества, государства; демократизм и целенаправленность в установлении пределов ограничений; своевременность; равенство при применении ограничения; дифференцированность реализуемых ограничений и индивидуальность²⁹⁹.

Принцип формального равенства выражает существо права в качестве специфического социального феномена и характеризуется фундаментальным, всеобщим и применимым к любому субъективному праву основанием, позволяющим установить пределы его реализации³⁰⁰. Целый ряд статей Конституции России прямо или косвенно адресуется равенству субъективных прав. Ключевой из таковых является ст. 19.

²⁹⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

²⁹⁷ См.: Пчелинцев С.В. Пределы ограничений прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов: современные подходы // Журнал российского права. 2005. № 8.

²⁹⁸ Крусс В.И. Теория конституционного правоопользования. М., 2007. С. 246.

²⁹⁹ Подробнее см.: Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 158-161; Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 1996. С. 11-12; Шмоткин А.В. Пределы ограничения прав и свобод личности при обеспечении национальной безопасности // Проблемы обеспечения национальной безопасности в современных условиях. Минск, 2001. С. 74-75; Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 и др.

³⁰⁰ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1999. С. 17.

Суть принципа формально-юридического равенства состоит в отсутствии у любого человека каких-либо льгот по отношению к другим людям в сфере права. Данный принцип и устанавливает пределы осуществления прав и свобод человека и гражданина (общие пределы правовой регламентации).

Абсолютно неприемлемым должен быть подход, когда конституционное право-гарантия получает конкретизацию в текущем законодательстве посредством предоставления возможности пользоваться ею для одной категории лиц и невозможности – для другой. Подобное правовое регулирование ведет к дискриминации правопользователей, что означает нарушение конституционного принципа равноправия.

В данной связи, когда подразумевается ограничение основных прав федеральным законом, то из этого следует, что такие ограничения не могут превосходить рамки тех пределов реализации прав и свобод, которые зафиксированы в Конституции РФ. Следовательно, им не должен нарушаться принцип равенства носителей этих прав; не должны вводиться добавочные гарантии против злоупотребления правами, но могут только конкретизироваться конституционно-определенные гарантии.

Если исследовать положение ч. 3 ст. 55 Конституции России с такой точки зрения, то наличествующие в ней установления не являются перечнем самостоятельных оснований, ограничивающих субъективные права и свободы законом, а выступают дополнительным барьером от произвольного вторжения федерального закона в компетенцию учредительного акта страны. Из нормы вытекает, что права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться в федеральном законе, область распространения которого уже ограничивается конституционными границами реализации прав, только в обозначенных целях и только соразмерно этим целям³⁰¹.

Однако в научной литературе в отличие от законодательства, не существует унифицированного подхода к определению цели ограничений. Как замечает А.В. Малько – это сдерживание незаконного деяния с целью защитить общественные отношения³⁰². В.А. Четверниным такая цель трактуется в качестве запрета всего общественно вредного и исключаящего злоупотребление свободой³⁰³. Для В.И. Гоймана такая цель – защита общества, прав и свобод (интересов) иных лиц от про-

³⁰¹ Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12. С. 14-18.

³⁰² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Саратов, 1994. С. 59.

³⁰³ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

извола правопользователя³⁰⁴. В.В. Маклаков и Б.А. Страшун видят соответствующую цель в необходимости уважения прав и свобод других людей и нормальном функционировании общества и государства³⁰⁵. По сравнению с представленными учеными, А.С. Мордовец более развернуто определил цели при ограничении прав и свобод человека и гражданина, которые могут заключаться в поддержании правопорядка, обеспечении личной безопасности, внутренней и внешней безопасности общества и государства, создании благоприятных условий при реализации экономической деятельности и охране всех форм собственности, учете минимальных государственных стандартов по ключевым критериям уровня жизни, культурного развития граждан³⁰⁶.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что отсутствие единого доктринального подхода, а также многочисленность нормативных целей не способствуют поиску унифицированного подхода к решению данного вопроса в теории. Однако, учитывая, положения концепции права и законодательства, полагаем, возможным считать в качестве таких целей абстрактные, собирательные термины, совпадающие с обособляемыми нами ограничениями прав и свобод человека и гражданина: сущностные, статусные, режимные и др.

Подчеркнем, что целевые установления относительно ограничений прав и свобод человека и гражданина строго определены законодательным перечнем. По этой причине запрещается произвольное расширение таких целей. Однако способы (формы) ограничения прав и свобод могут быть различными: а) относительный запрет заключающийся в установлении границ поведения (запрещение определенного варианта осуществления права или свободы); б) абсолютный запрет в целом запрещает реализацию права (свободы); в) вмешательство со стороны уполномоченных государственных органов в права и свободы личности (отличается активностью действий со стороны государственных органов и пассивным отношением индивида); г) обязанность; д) ответственность.

Ограничение прав и свобод только на основе Конституции – правило, действующее в современном российском праве³⁰⁷.

³⁰⁴ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Материалы круглого стола журнал «Государство и право» // Государство и право. 1997. № 7. С. 26.

³⁰⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1, 2. М., 1995. С. 119.

³⁰⁶ Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 53.

³⁰⁷ См.: Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. М., 1999. С. 101.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина необходимо отграничивать от смежных правовых явлений, например от неполно реализованных прав. Представляется, в условиях демократизации общества реализация прав и свобод личности объективно обусловлена уровнем экономического, социального, политического, духовно-культурного развития общества. Например, нереализация свободы труда по объективным причинам в условиях безработицы, с одной стороны, неправомерна. Однако в условиях сложной экономической ситуации права и свободы в принципе не могут быть реализованы в полной мере. В качестве неправомерной можно представить неполную реализацию непосредственно действующих конституционных прав человека и гражданина, например, в связи с диспропорцией доходов. В этом случае речь идет не об ограничениях, а касается непоследовательно и неполно реализованных прав и свобод человека и гражданина, которые приобретают формальный характер³⁰⁸.

Подводя итоги осуществленного исследования, и ориентируясь на необходимость поиска новых научных изысканий в решении практических проблем ограничения субъективных прав, предлагаем свое видение на формулирование ограничения прав и свобод человека. Это – обусловленная конституционно-легализованная, нормативно определенная, процессуально-конкретизированная система изъятий из юридического положения лица в сущностных, статусных, режимных или иных целях.

Пестерев Виктор Николаевич,
соискатель кафедры конституционного
и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: В ПОИСКАХ ПРАВОВОГО ПОНЯТИЯ

В современной российской научной литературе интерес к проблеме возникновения и развития гражданского общества возник в к. 80-х – н. 90-х гг. XX в. В обществе постепенно формируется понимание того, что без развитых институтов гражданского общества в России невозможно создание демократических, цивили-

³⁰⁸ Рыбакова Т.С. Правомерные ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // История государства и права. 2007. № 16.

зованных условий жизни для людей различных социальных групп и слоёв.

При всей своей значимости, гражданское общество в России формируется не столь активно. На это, помимо прочего влияют исторические особенности развития страны, традиции подчиняться сильной авторитарной государственной власти. Кроме того, институт частной собственности в России всегда был привилегией узкого круга людей, а большинство населения никогда не обладало реальной собственностью и было отчуждено как от власти, так и от средств производства. Это можно отнести к особенностям социальной организации российского общества.

В научной литературе понятие «гражданское общество» часто используется в разных смыслах. Согласно одному из них, гражданское общество является синонимом открытого демократического общества и в этом смысле противостоит закрытому тоталитарному обществу. При втором понимании речь идёт не о типе общества, а о совокупности элементов, обеспечивающих открытость и демократичность данного общества. Это, прежде всего, совокупность социальных объектов, обладающих внутренней свободой, ответственностью и высокими гражданскими качествами. Следует подчеркнуть, что в теоретических исследованиях гражданского общества можно выделить две основные интерпретации его сущности. Одна из них заключается в том, что гражданское общество появляется с возникновением частной собственности и государства. Понятие гражданского общества используется здесь для характеристики определённого состояния общества и отождествляется с государством особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности, в силу чего оно может считаться цивилизованным, т.е. гражданским обществом. Второе толкование гражданского общества связано с представлением о нём как об определённой сфере общества – сфере внесударственных отношений и структур. В рамках этого подхода возможно понимание гражданского общества как общества в целом, как особой его части, как социальной характеристики всех его членов и т.д.

Исходя из всего выше сказанного, можно определить гражданское общество как целостную общественную систему, характеризующуюся разнообразием рыночных отношений, наличием социальных классов и слоёв, имеющих собственные источники существования, экономической свободой производителей, наличием политических, социальных и личных свобод граждан, демократизмом политической власти, верховенством права во всех областях общественной деятельности, включая государственную.

Исходя из второго подхода к пониманию гражданского общества его можно определить как совокупность экономических, политических, правовых, семейных, нравственных, национальных, религиозных, социальных отношений и институтов, с помощью которых удовлетворяются интересы личностей и их групп.

Понятие гражданского общества имеет долгую и сложную историю формирования. Впервые упоминание о нём можно найти ещё в трудах Аристотеля. Он писал, что прежде, чем определить, что есть государство, необходимо выяснить понятие «гражданин», ибо государство есть не что иное, как совокупность граждан, гражданское общество.³⁰⁹ Из этого следует, что в тот период понятия «гражданское общество» и «государство» рассматривались главным образом как синонимы и взаимозаменяемые термины.

В XVII – XVIII вв. разработке проблем гражданского общества уделялось особенно большое внимание. Так, Дж. Локка в Трактате о правлении выделил главу «О политическом и гражданском обществе»³¹⁰, определив, что гражданское общество несовместимо с абсолютной монархией.

В XVIII – XIX вв. понятие гражданского общества получило развитие в трудах Ш.Л. Монтескьё, Ж.-Ж. Руссо, Т. Пейна, И. Канта, Г. Гегеля и др.

Г. Гегель дал представление о гражданском обществе как о сфере действия частного интереса, в которую он включил семейное и сословное устройство, религии, правовые отношения, понятия морали и образованности, приверженность законности и соблюдение взаимных юридических интересов. Главное отличие от

³⁰⁹ Смоленский М.Б. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.Б. Смоленский, М.В. Маркгейм, Е.Е. Тонков. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – с.101.

³¹⁰ Локк Д. Два трактата о правлении. // Соч. в 3-х т. – М., 1988. - Т. 3.

предшествующих теорий гражданского общества заключается в рассмотрении его Гегелем как самостоятельного института³¹¹.

Среди отечественных мыслителей необходимо выделить работы М. Бакунина и П. Кропоткина, которые рассматривали гражданское общество сквозь призму взаимодействия ассоциаций свободных производителей при ограничении государственного регулирования.

В конце XX века понятие «гражданское общество» стало ключевым концептом для критики диктатуры, прежде всего, в СССР и странах Восточной Европы со стороны философов, политиков, социологов, юристов и т.д.

Анализ рассуждений представителей разных наук о гражданском обществе позволяет поддержать точку зрения, согласно которой это естественная форма социальной организации. Она существует всегда, может увеличивать или уменьшать свою активность, находиться в латентном или в открытом состоянии, но важно то, что оно существует всегда³¹².

Гражданское общество в современном его понимании представляет собой необходимый и рациональный способ сосуществования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии. Политические характеристики гражданского общества наилучшим образом концентрируются в понятии правового государства. Правовое государство – это политическая ипостась гражданского общества³¹³. А важнейшим экономическим фундаментом гражданского общества являются свободные экономические отношения и частная собственность. Государство при этом создаёт одинаковые условия развития всех форм собственности, обеспечивает их равную правовую защиту. В Конституции Российской Федерации 1993 г. институт собственности регламентирован ст. 8, в которой перечислены формы собственности, в равной мере защищаемые государством: частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Впервые Конституция РФ за-

³¹¹ Гегель Г.В. Философия права // История политических и правовых учений. Хрестоматия. – М., 1996. – С. 581, 583.

³¹² Смоленский М.Б. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.Б. Смоленский, М.В. Маркгейм, Е.Е. Тонков. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – с. 104.

³¹³ Смоленский М.Б. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.Б. Смоленский, М.В. Маркгейм, Е.Е. Тонков. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – с. 107-108.

крепила право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю.

Грамотное сочетание различных форм собственности с сильной социальной политикой приводит к формированию среднего класса, который, как известно, становится основой гражданского общества. Без сформировавшегося среднего класса, имеющего в полном объеме общепризнанные мировым сообществом социально-экономические права и свободы, полноценного гражданского общества быть не может.

Таким образом, совершенно очевидно, что гражданское общество, правовое государство, демократия, экономическая свобода и социальное государство – это звенья одной цепи, они тесно связаны между собой и не могут существовать друг без друга.

Для гражданского общества характерны горизонтальные связи между его членами. Отношения солидарности и свободного соперничества между юридически свободными и равноправными партнёрами в нём берут верх над отношениями подчинения и господства.

Роль и место различных субъектов гражданского общества в механизме его формирования являются сегодня одной из наиболее актуальных и вместе с тем самых сложных проблем, активно обсуждаемых в научной юридической литературе³¹⁴. Многие ученые, опираясь на позицию основоположников теории гражданского общества, считают, что гражданское общество должно формироваться только снизу, народом, а не навязываться государством сверху, путем создания подконтрольных государству общественных институтов. Другие не видят ничего плохого в том, что государство стимулирует, а в ряде случаев и иницирует этот процесс. Очевидно одно: вопросы, требующие четких и ориентированных на практику решений, – о характере отношений личности, общественных институтов и государства, о соотношении правовых, экономических, политических и иных

³¹⁴ См., например: Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институализации гражданского общества. Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 2010; Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России. Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2009; Халиулин, В. Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации. Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Саратов, 2008

сфер общества, - ставят ученых-правоведов перед необходимостью дальнейшего исследования как теоретических проблем гражданского общества, так и проблем, связанных с практическими задачами по его формированию и деятельности.

В отечественной юридической науке пока нет ни одного достаточно полного исследования, раскрывающего конституционно-правовые аспекты взаимоотношения современного российского государства и институтов гражданского общества. Внимание исследователей в основном сосредоточено на решении конкретных проблем функционирования отдельных субъектов либо институтов гражданского общества, при этом из их поля зрения выпал весьма значимый комплексный анализ проблем реализации теоретических принципов гражданского общества. Недостаточно сформированы понятия о субъектном составе гражданского общества. Существующие исследования опираются на структуру гражданского общества, не учитывающую более мелкие его элементы, такие как отдельные личности, семьи, трудовые коллективы, играющие весьма важную роль в гражданском обществе. Кроме того, в исследованиях явно недостаточно уделено внимание государственным органам как субъектам воздействия на гражданское общество, выражающим не только государственные интересы, но и обеспечивающим баланс в сочетании частных и общественных интересов гражданского общества.

Отсутствие единой научной теории создало целый ряд проблем в законодательном регулировании институтов гражданского общества. В стране до сих пор не создан хорошо отлаженный механизм конституционно-правового регулирования деятельности как негосударственных субъектов гражданского общества, так и их взаимодействия с органами государственной власти³¹⁵.

От эффективности конституционно-правового механизма регулирования деятельности субъектов гражданского общества, механизма взаимодействия указанных субъектов с органами

³¹⁵ См. Грачёв В.С. Институты гражданского общества и их роль в обеспечении регулирования конституционно-правовых отношений в Российской Федерации. Автореф. дис.. канд. юрид. наук. — Москва, 2011.

государственной власти зависит конструктивность и действенность работы гражданского общества в целом.

Пожарова Любовь Анатольевна,
аспирант кафедры теории и истории государства
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

На фоне трансформации общественно-политических процессов в нашей стране происходит естественный пересмотр правовых ценностей и явлений. На данном этапе формирование полноценного гражданского общества и построение правового государства возможно, по нашему мнению, только посредством обращения к нравственным свойствам личности и ее духовного потенциала.

Как отметил Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию, «сегодня российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп: милосердия, сочувствия, сострадания друг другу, поддержки и взаимопомощи — дефицит того, что всегда, во все времена исторические делало нас крепче, сильнее, чем мы всегда гордились»³¹⁶.

В научной литературе встречается достаточно много работ, посвященных отраслевой проблематике, затрагивающих осуществление гражданином своего права на достоинство и совершенно незначительное количество научных изысканий, которые посвящены общетеоретическим характеристикам данного права.

В современной отечественной юридической науке ценностный подход в исследовании идеи достоинства был впервые представлен в работах Н.А. Придворова (вначале в монографии в соавторстве с А.В. Белявским, а затем в фундаментальном труде «Достоинство личности и социалистическое право»)³¹⁷, которые инициировали дальнейшую разработку категории «достоинство» в рамках

³¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. - № 6258. - 2013. - 13 декабря.

³¹⁷ См.: Белявский А.В., Придворов Н.А. Охрана чести и достоинства личности в СССР. - М.: Юрид. лит., 1971; Придворов Н.А. Достоинство личности и социалистическое право. - М.: Юрид. лит., 1977.

теории правового положения личности. По данной проблематике также следует отметить работы В.Е. Гулиева и Ф.М. Рудинского³¹⁸, изучавших достоинство личности как правовое явление.

После закрепления категории «достоинство личности» на конституционном уровне актуальность исследований существенно возросла и это не случайно. В данной дефиниции, рассматриваемой в качестве субъективного права человека, присутствуют как минимум две стороны.

В первую очередь, речь идет о концептуальной составляющей, которая содержит базисные, теоретические представления о деятельности государства по гарантированию охраны достоинства личности (цель, назначение, содержание, средства и т.д.). Кроме того, нельзя обойтись без внутренней мотивации поведения человека на основе субъективного усвоения определенных ценностей.

По справедливому замечанию В.Я. Марченко, «субъектом конституционного права на достоинство личности является любой человек, обладающий не только негативным статусом, то есть сферой автономного существования и возможностью обратиться за защитой нарушенных прав, но и положительным статусом, вытекающим из условий наличного правового порядка»³¹⁹.

Охрана достоинства личности впервые в российской истории провозглашена обязанностью государства в Конституции РФ 1993 г., что связано с формированием принципиально новой концепции взаимоотношений личности и государства, одним из правовых критериев которых является достоинство личности. Часть 1 ст. 21 Конституции РФ гласит: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления».

Следует обратить внимание, что понимание содержательной стороны права на достоинство личности не охватывается действием части 3 статьи 55 Конституции РФ, в которой говорится о возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина в «необходимой мере» федеральным законом. В обратном случае это противоречило бы положению о том, что права и свободы че-

³¹⁸ См.: Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. - М.: Наука, 1983.

³¹⁹ См.: Марченко В.Я. Достоинство личности в конституционно-правовом измерении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - С.3.

ловека являются высшей ценностью, то есть непременно влекло бы за собой возникновение приоритета государственной воли. В такой ситуации государство могло бы самостоятельно, по собственному усмотрению, распоряжаться своей обязанностью по соблюдению и защите прав и свобод гражданина, что невозможно, исходя из духа и буквы закона.

Как справедливо обращает внимание О.В. Власова, категория «достоинство» при использовании в международных актах и в российском законодательстве имеет под собой различные исходные понятия³²⁰. В первом случае синонимом данного понятия является ценность человеческой личности, во втором – ее внутренняя самооценка.

Отправным документом в сфере защиты достоинства принято считать Всеобщую декларацию прав человека, в которой прямо указывается, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства»³²¹.

Достоинство личности в международно-правовом понимании непосредственно зависит от качественного уровня жизни, что подразумевает такие факторы, как материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание и др.

В части 1 ст. 21 Конституции РФ право на достоинство личности предполагает защиту от пыток, насилия и другого жестокого обращения. Исходя из этого, диапазон содержательной части исследуемого понятия значительно сужается и оно рассматривается преимущественно в плане субъективного права, связанного с охраной индивида от унижающих и оскорбляющих его действий.

³²⁰ См.: Власова О.В. Достоинство человека как нравственно-правовая ценность: дисс. ... докт. юрид. наук. - Саратов, 2011. - С. 12 - 13.

³²¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. - № 67. - 1995. - 5 апреля.

Однако, по нашему мнению, качество жизни активно влияет на формирование у граждан чувства собственного достоинства и эти понятия затруднительно представить изолированно одно от другого.

Проанализированная нами судебная практика показывает, что нормы части 1 ст. 21 Конституции РФ определяют юридическую меру притязаний индивидов на гарантии определенного уровня материального обеспечения. В Определении Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 года № 17-О дается разъяснение, что если лицо не имеет возможности в силу объективных обстоятельств самостоятельно достичь материального благополучия, на гарантирование материальной обеспеченности на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей, то предполагается установление надлежащего нормативного механизма их удовлетворения, то есть субъективное конституционное правомочие личности в социальной сфере, в частности, пенсионное обеспечение³²².

Нововведением в социальной сфере стало принятие нового порядка формирования пенсионных прав граждан, вступающих в силу с 1 января 2015 года³²³. Данный порядок предусматривает постепенное повышение минимально требуемого стажа с 6 лет в 2015 году до 15 лет к 2025 году. Это изменение касается страховой пенсии по старости. Законодатель вводит такое понятие как «индивидуальный пенсионный коэффициент». Теперь на размер пенсии будут влиять набранные баллы. Расчет одного балла довольно прост. Он составляет две минимальные оплаты труда, таким образом, примерно 12 тысяч рублей. При этом предусмотрено, что за год максимально можно набрать 10 баллов, общий же максимум составит 300 баллов. Некоторые категории граждан могут просто не подпадать под «мерки» новой пенсионной реформы, например, лица, работающие в сельской местности, в глубинках, где уровень заработной платы может не достигать установленного размера.

³²² Определение Конституционного суда Российской Федерации по жалобе гражданки Енборисовой Пирасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 15 февраля 2005 г. № 17-О // СЗ РФ. - 2005. - № 16. - Ст. 1479.

³²³ Федеральный закон от 28.12.2013 N 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Российская газета. - N 296. - 2013. - 31 декабря.

Граждане, чей стаж работы составит менее 15 лет или не будет ни одного набранного балла, получают возможность обратиться в Пенсионный фонд РФ за социальной пенсией. Существует лишь одно условие, что мужчинам такая пенсия положена в 65 лет, а женщинам – в 60 лет, при том, что право на страховую пенсию по старости у мужчин возникает с достижением возраста 60 лет, а у женщин - 55 лет.

Фактически происходит искусственное завышение пенсионного возраста, несмотря на то, что Конституция РФ закрепляет основной целью социальной политики российского государства создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан, а среди средств достижения этих условий Основной закон называет обеспечение государственной поддержки инвалидов и пожилых людей.

Не вызывает сомнений, что забота государства должна быть обращена к тем, кто нуждается в ней больше других, и к этой категории, на наш взгляд, можно отнести людей пенсионного возраста. Обратим внимание, что согласно статистике ООН, по средней продолжительности жизни в 2013 году Россия занимает 129 место. Средний возраст, до которого доживают россияне, составляет 66 лет. Поэтому мы считаем, что новеллы пенсионного законодательства, которые якобы должны стимулировать «молодых пенсионеров» активно продолжать свою трудовую деятельность, являются неловко завуалированным посягательством на гарантированную Конституцией норму о достойном уровне жизни населения.

По нашему мнению, не вполне корректно отождествлять понятия «достойный уровень жизни» и «прожиточный минимум». Гарантии обеспечения гражданину достойного уровня жизни обусловлены экономическими возможностями государства.

Декларация ООН 1948 года не употребляет термины «прожиточный минимум», «потребительская корзина». В статье 25 данного документа отмечается: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его само-

го и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам...»³²⁴.

С учетом этого, мы полагаем, что отсутствие эффективной деятельности государства по созданию благоприятных условий существования населения в современном мире означает фактически посягательство на достоинство личности. Оно не выражается в активной форме и оттого не так ярко выражено как, например, пытки или насилие, однако, его природа имеет те же свойства – пренебрежение правами человека.

Большое значение имеет общественное мнение, которое оказывает влияние на формирование определенных критериев, наличие которых позволяет получить лицу определенный статус в социуме. Такими показателями могут служить обладание определенными материальными благами, занятие определенной должности. Показатели качества уровня жизни не могут восприниматься как блага, дарованные властями народу «из милости». Они должны быть результатом постоянной заботы государства о населении, служить не только мерилom эффективности государства, но компетентности и порядочности его руководителей.

Самсонова Елена Валерьевна,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
(НИУ «БелГУ, Белгород)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ: ПРОБЛЕМА ПОНЯТИЙНОГО ОБОСОБЛЕНИЯ

В науке конституционного права издано немало работ, специально посвященных исследованию конституционно-правового статуса парламентов субъектов РФ и их депутатов³²⁵. Однако в них, к сожалению, еще мало внимания уделено комплексному по-

³²⁴ Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 года Генеральной ассамблеей ООН // Международное публичное право. - Сборник документов. - Т.1. – М.: БЕК, 1996.

³²⁵ См., напр.: Васильев В.И., Лаврушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы Российской Федерации. – М., 2001; Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – М., 2001 и др.

знанию процесса реализации функций и полномочий этих органов. До сих пор в конституционно-правовой литературе раскрываются лишь отдельные стороны и аспекты конституционного процесса парламентов субъектов РФ. Причем, делается это попутно и частично при рассмотрении общих проблем организации парламентов субъектов РФ.

Между тем, анализ соответствующей юридической литературы, действующего законодательства и практики его применения убедительно показывает, что в последнее время постепенно складываются и оформляются теоретические, нормативно-правовые и фактические основания, позволяющие выделить и изучить в качестве самостоятельного объекта познания науки конституционного права конституционный процесс парламентов субъектов РФ.

Теоретическими предпосылками обособления конституционного процесса парламентов субъектов РФ выступают труды ученых-конституционалистов по проблемам организации парламентов субъектов РФ, их природе, их статусу, поскольку они затрагивают вопросы их юридической деятельности. Важную роль в организации и проведении научных исследований, специально посвященных конституционному процессу парламентов субъектов РФ, играют и выводы ученых-правоведов о юридическом процессе и прежде всего тех, которые рассматривают его, как юридическую деятельность³²⁶ и делят его на те или иные виды, исходя из его властного субъекта³²⁷. Именно эти выводы определяют необходимые для нас ориентиры.

Нормативно-правовыми предпосылками конституционного процесса парламентов субъектов РФ являются нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, содержащие нормы конституционного права, регулирующие отношения рассматриваемого процесса.

К фактическим предпосылкам конституционного процесса парламентов субъектов РФ относятся его экономические, социальные и духовно-нравственные предпосылки. Они связаны с уровнем развития нашего государства и общества. В настоящее

³²⁶ В таком смысле юридический процесс рассматривают и понимают многие ученые-юристы. См., напр.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. – СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2004. С. 178.

³²⁷ Бахрах Д.Н. Субъект властной деятельности как критерий деления юридического процесса перемен; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. – 2-е изд. – М.: Эксмо, 2006. С. 245.

время эти предпосылки достаточны для избрания населением профессионально работающих парламентов субъектов РФ. Кроме того, эти органы обеспечены необходимыми помещениями, финансовыми средствами, средствами связи, а их депутаты стремятся к своему духовному развитию и ориентированы на решение стоящих перед ними задач.

Одной из важных методологических основ познания и исследования конституционного процесса парламентов субъектов РФ служит вывод науки конституционного права о том, что «Власть, в том числе и государственная, взятая сама по себе в статистическом состоянии – это заключенные в ней возможности, ее потенциал юридический. Они выражаются в полномочиях тех или иных органов власти других субъектов власти. Реальная сила власти обнаруживается в ее действиях»³²⁸. Сказанное относится и к парламентам субъекта РФ, поскольку в их юридической деятельности проявляется их суть, а без реализации их полномочий эти органы не действуют, а нормы конституционного права о них остаются пожеланиями, изложенными на бумаге. При этом необходимо отметить, что анализ состояния юридической деятельности парламентов субъектов РФ и нормы конституционного права, регулирующие ее, свидетельствуют о том, что она нередко протекает сложно и противоречиво, а решения, принимаемые этими органами по вопросам их ведения, не всегда в полной мере соответствуют требованиям времени и направлением развития нашего общества и государства. Поэтому очень важно исследовать эту деятельность в целях устранения ее недостатков и помех и превращения ее в целенаправленный, упорядоченный и юридически оформленный процесс.

Не менее существенным фактором, обуславливающим важность и необходимость познания конституционного процесса парламентов субъектов РФ, является состояние его разработки в отечественной науке конституционного права. В последнее время ученые основное внимание сосредоточивают на характеристике процессуальных аспектов правотворческой деятельности парламентов субъектов РФ. Есть даже диссертационная работа, специ-

³²⁸ Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М.: Норма, 2008. С. 287.

ально посвященная «Производству по принятию нормативно-правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ»³²⁹. Однако пока не стали предметом научного внимания другие виды юридической деятельности парламентов субъектов РФ (организационная, контрольная и т.д.). Вне поля зрения ученых конституционного права остаются и общие вопросы юридической деятельности парламентов субъектов РФ, ее понятия, законодательство о ней и т.д.

Необходимость обособления и исследования понятия конституционного процесса парламентов субъектов РФ подтверждается и состоянием законодательства, регулирующего их отношения. Так как его нормы и нормативно-правовые акты в полной мере не соответствуют требованиям времени, например, в них нет необходимых процессуальных терминов и определений, что заметно осложняет процесс реализации функций и полномочий парламентов субъектов РФ.

Реализация предпосылок конституционного процесса парламентов субъектов РФ и его недостатков обязывает ученых конституционного права приступить к разработке ценностной и эффективной теории этого процесса, поскольку именно она может стать одной из главных основ его развития и упорядочения.

Первым шагом к созданию данной теории может стать формулирование понятия конституционного процесса парламентов субъектов РФ. Однако перед решением этой задачи выскажем свое отношение к термину «конституционный процесс парламентов субъектов РФ», поскольку в науке конституционного права он применяется впервые.

Необходимость использования термина «конституционный процесс парламентов субъектов РФ» обусловлена следующими обстоятельствами: во-первых, подчеркивает связь этого процесса с другими юридическими процессами и производствами и тем самым создает необходимые предпосылки для рационального применения опыта их исследования в ходе познания конституционного процесса парламентов субъектов РФ; во-вторых, создает тео-

³²⁹ Лужьянчикова Е.Ф. Производство по принятию нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: дис. ... на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. – Белгород, 2009.

ретическую основу для разработки комплексного определения конституционного производства парламентов субъектов РФ, охватывающего, как будет показано далее, юридическую деятельность парламентов субъектов РФ, процессуальные отношения парламентов субъектов РФ; и их процедуры; в-третьих, позволяет правильно определить структуру конституционного процесса конституционного процесса парламентов субъектов РФ и исследовать специфику ее частей.

Понятие «конституционный процесс парламентов субъектов РФ». Оно должно быть производным от родового понятия «конституционный процесс» и наиболее общего определения «юридический процесс».

В науке конституционного права накопились ценные знания о природе и специфике отдельных видов конституционных процессов и их производствах: конституционном судебном процессе; законодательном процессе; избирательном процессе; производстве парламентов субъектов РФ по принятию нормативно-правовых актов и т.д. В то же время сам термин «конституционное производство» выпадает, по словам Н.С. Волковой и Т.Я. Хабриевой, из арсенала строго юридической лексики и отождествляется со всем демократическим ходом разработки, принятия и реализации Конституции Российской Федерации³³⁰. К сказанному можно добавить и то, что в науке конституционного права до сих пор нет и развернутого научно обоснованного определения «конституционный процесс», выступающего основой познания всех процессуальных аспектов конституционного права. Не могут выполнять роль этой основы и определения отдельных разновидностей конституционного процесса, например, конституционного судебного процесса³³¹, избирательного процесса, законодательного процесса и т.д., поскольку отражают специфику этого процесса и оставляет вне поля зрения ученых конституционного права другие конституционные процессы и производства.

³³⁰ Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции конституционного суда Российской Федерации и парламент. – М.: Норма, 2005. С. 9-11.

³³¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учебное пособие. – М., 1998. С. 38-39; Он же. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.). С. 72-77. См. так же: Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов – М.: Норма, 2003. С. 2-8; Овсянkin Ж.И. Конституционное судебно-процессуальное право у истоков отрасли права и науки / Правоведение. 1999. № 2. С. 199-212.

Нецелесообразно, на наш взгляд, формулировать понятие конституционного процесса парламентов субъектов РФ исходя из определений ученых конституционного права, понимающих под процессуальными аспектами конституционного права порядок деятельности субъектов государственного права³³², поскольку этот порядок относится лишь к одному из процессуальных компонентов рассматриваемого процесса и отражает состояние его покоя.

Исходя из сказанного о подходах ученых-конституционалистов к познанию конституционного процесса можно сделать вывод о том, что в науке конституционного права еще нет того его понятия, которое можно взять за основу разработки конституционного процесса парламентов субъектов РФ. Поэтому решение этой важной задачи науки конституционного права опосредовано формулированием понятия юридического процесса.

В юридической науке вопрос о таком понятии является дискуссионным. Так, например, Е.Г. Лукьянова называет и описывает пять различных, разработанных и обоснованных учеными-юристами определений юридического процесса³³³. В нашу задачу не входит обстоятельный разговор о таких определениях. Она скромнее и состоит только в выборе среди них того определения юридического процесса, которое может стать основой для формулирования понятия «конституционный процесс» парламентов субъектов РФ. Им, на наш взгляд, выступает то определение, которое рассматривает юридический процесс как всю юридическую деятельность государственных органов (правотворческую, правоприменительную, учредительную и т.д.) и вот почему. Оно отражает, во-первых, общее для всех процессов свойство – юридическую деятельность властных субъектов, которая объединяет их и создает необходимые предпосылки для исследования их с единых методологических позиций.

Во-вторых, позволяет выделить в структуре юридического процесса наряду с другими его видами и конституционный процесс парламентов субъектов РФ, поскольку эти органы, как уже отмечалось, наделены широким кругом властных полномочий, которые

³³² Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. - СПб.: Юридический центр-Пресс, 2003. С. 21.

³³³ Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. - М.: Норма, 2003. С. 41-42.

воплощаются в их юридической деятельности.

С учетом сказанного, при разработке понятия «конституционный процесс» парламентов субъектов РФ будем исходить главным образом из того, что он представляет собой юридическую деятельность парламентов субъектов РФ. Кроме того, при его конструировании целесообразно применять и такие категории материалистической деятельности, как содержание и форма явления, с учетом опыта их использования в других юридических процессах.

Исходя из положений философии о содержании явления, ученые-юристы, рассматривающие юридический процесс, как юридическую деятельность отождествляют его содержание с этой деятельностью³³⁴.

Мы в целом разделяем такой подход к характеристике содержания юридического процесса и по аналогии с ним под содержанием конституционного процесса парламентов субъектов РФ будем понимать всю их юридическую деятельность. Эта деятельность составляет главное, общее и необходимое в организации рассматриваемого процесса, объединяет все виды, а ее исследование приобретает исключительно важное значение для разработки его понятия. Суть юридической деятельности парламентов субъектов РФ выражается во взаимосвязанных и внутренних существенных для качественной характеристики ее черт и признаков, отражающих сущность конституционного процесса парламентов субъектов РФ. Поэтому исследование такой деятельности составляет одну из главных научных задач формулирования понятия рассматриваемого процесса.

В целях решения этой задачи, прежде всего, выявим и рассмотрим признаки юридической деятельности парламентов субъектов РФ, поскольку они, как уже было сказано, отражают сущность конституционного процесса парламентов субъектов РФ. Исходным для познания признаков юридической деятельности парламентов субъектов РФ служит вывод о том, что она составляет часть юридической деятельности в ее процессуальном смысле и потому ей присущи подавляющее число признаков этой деятель-

³³⁴ Даев В.Г. Взаимосвязь уголовного права и процесса. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1982. С. 7; Эльжид П.С. Категории содержания и формы в сфере уголовно-процессуального регулирования. Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. — Воронеж, 1979.

ности, а именно ее: государственно-властный характер, юридическая природа, динамизм, специальное правовое регулирование³³⁵.

В юридической литературе к признакам юридической деятельности иногда относят и ее связь с методом правового регулирования³³⁶. Однако эта связь для юридической деятельности парламентов субъектов РФ не имеет существенного значения, поскольку в ней она не выражена ясно и четко и потому включать ее в перечень признаков исследуемой деятельности, на наш взгляд, не целесообразно.

Перечисленные выше признаки юридической деятельности подчеркивают взаимосвязь юридической деятельности парламентов субъектов РФ с иными видами юридического процесса. В тоже время эти признаки, как признаки юридической деятельности парламентов субъектов РФ отражают ее автономность, поскольку имеют собственное содержание, в котором выражается специфика рассматриваемой деятельности. Кроме того, к признакам юридической деятельности парламентов субъектов РФ следует отнести еще и те, которые прямо вытекают из ее природы. К таким признакам юридической деятельности парламентов субъектов РФ мы относим ее представительность, назначение, связь с функциями и полномочиями парламентов субъектов РФ.

Все признаки юридической деятельности, о которых было сказано, целесообразно расположить, исходя из их значимости в следующем порядке: назначение; юридическая природа; представительность; государственно-властный характер; динамизм; специальное правовое регулирование; связь с полномочиями парламентов субъектов РФ. Кратко их охарактеризуем.

Назначение юридической деятельности парламентов субъектов РФ. Опираясь на опыт познания назначения юридических процессов и производств, а также с учетом специфики юридической деятельности парламентов субъектов РФ, можно сделать вывод о том, что главный ее смысл заключается в законном, справедливом, объективном и своевременном рассмотрении парламентами субъектов РФ вопросов, отнесенных к их ведению законом, и из-

³³⁵ О таких признаках юридической деятельности и говорят многие ученые-юристы. См., напр.: Сорокин В.Д. Административное процессуальное право: учебник. – СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2004. С. 171-184.

³³⁶ Указ. работа. С. 184-186.

дании этими органами в ходе такого рассмотрения таких правовых актов, которые необходимы для развития личности, общества и государства на пути демократии и свободы.

Юридическая природа юридической деятельности парламентов субъектов РФ.

Эта деятельность имеет конституционно-правовую природу, поскольку регулируется группой норм конституционного права, которые содержатся, например, в Регламентах парламентов субъектов РФ, кроме того, ее участниками являются субъекты конституционного права парламентов субъектов РФ, их депутаты и т.д.

Представительность юридической деятельности парламентов субъектов РФ выражается главным образом в том, что она опосредована соответствующими выборами, парламентской демократией, в условиях которой формируется политическая воля народа, возлагаемая на депутатов парламентов субъектов РФ и которая осуществляется парламентами субъектов РФ самостоятельно.

Государственно-властный характер юридической деятельности парламентов субъектов РФ заключается в том, что эти органы отнесены законом к органам государственной власти; реализуют государственную власть; наделены значительным объемом государственно-властных полномочий; издают общеобязательные к исполнению на территории субъектов РФ нормативно-правовые акты (Учредительные акты субъектов РФ, законы субъектов РФ и т.д.).

Динамизм юридической деятельности парламентов субъектов РФ выражаются в ее неразрывно связанных друг с другом функциональных и логических стадиях.

Анализ действующего законодательства и практики его применения свидетельствует о трех функциональных стадиях юридической деятельности парламентов субъектов РФ.

1. Стадия подготовки вопроса к его рассмотрению на заседании парламентов субъектов РФ. 2. Стадия рассмотрения на заседании парламентов субъектов РФ вопросов, отнесенных к ее ведению. 3. Стадия принятия парламентами субъектов РФ решения по вопросу, обсуждаемому на его заседании. Каждая такая стадия

имеет свои пространственные временные границы, состоит из специфической деятельности, осуществляемой уполномоченными лицами парламентов субъектов РФ и тех отношений, которые здесь возникают, развиваются, завершаются или переходят в следующие стадии юридической деятельности парламентов субъектов РФ, где в особых условиях устанавливается их необходимость, обязательность и обоснованность, а также наличие достаточных оснований для их продолжения и развития.

Стадии логической последовательности юридической деятельности парламентов субъектов РФ – есть обособленная совокупность мыслительных операций депутатов и иных их лиц парламентов субъектов РФ, протекающих во времени и направленных на правовое разрешение тех вопросов, которые отнесены к ведению парламентов субъектов РФ.

Все мыслительные операции депутатов парламентов субъектов РФ, в том или ином их статусе, как и мыслительные операции лидирующих субъектов других юридических процессов, направлены на осознание самого факта необходимости рассмотрения вопроса парламентами субъектов РФ, идут к норме права, регулирующей этот вопрос, снова возвращаются к факту, о котором было сказано, и лишь после установления его связи с нормой права моделируется в соответствующее решение парламента субъекта РФ.

В заключении необходимо еще раз отметить – функциональные и логические стадии юридической деятельности парламентов субъектов РФ неразрывно связаны друг с другом, а их выделение и исследование имеет главным образом познавательное, теоретическое значение.

Специальное правовое регулирование юридической деятельности парламентов субъектов РФ. Оно призвано с разной степенью детализации закреплять общие положения конституционного процесса парламентов субъектов РФ (его цели, задачи, и принципы), а также устанавливать специфику тех процессов и производств, из которых он состоит – организационного конституционного процесса парламентов субъектов РФ, правотворческого конституционного процесса парламентов субъектов РФ и т.д. Процессуальные нормы, регулирующие юридическую деятельность пар-

ламентов субъектов РФ, должным образом не кодифицированы и содержатся в большом числе различных по своему наименованию, юридической силе и форме нормативно-правовых актов.

Связь юридической деятельности парламентов субъектов РФ с функциями и полномочиями этих органов. Эта связь выражается в том, что названные явления конституционного права друг без друга не существуют. Однако первичным звеном в этой связи являются функции и полномочия парламентов субъектов РФ, поскольку они определяют характер их юридической деятельности, а также ее объем, виды и их специфику. Что касается юридической деятельности парламентов субъектов РФ, то она выполняет по отношению к функциям и полномочиям этих органов роль их процессуальной формы. И в этом смысле имеет самостоятельное юридическое процессуальное значение.

Таковы основные черты юридической деятельности парламентов субъектов РФ. Они выражают главное в конституционном процессе парламентов субъектов РФ и, вне всякого сомнения, должны быть отражены в его понятии. Однако, как уже отмечалось, данное понятие должно быть комплексным, охватывающим не только содержательные признаки конституционного процесса парламентов субъектов РФ, но и основные характеристики его формы.

В юридической литературе укоренилось представление о юридической процессуальной форме. При этом одни авторы призывают отказаться от теории юридической процессуальной формы³³⁷, а другие – призывают к дальнейшему развитию этой теории³³⁸.

В разрешении правовой проблемы юридической процессуальной формы мы поддерживаем мнение тех ученых-юристов, которые говорят о необходимости дальнейшего ее анализа, хотя бы потому, что критика противников этой формы не распространяется на многие ее определения, сформулированные и обоснованные рядом ученых-юристов.

Однако при исследовании формы юридической деятельности

³³⁷ Протасов В.Н. Основы правовой процессуальной теории. – М.: Юрид. лит., 1991. С. 25.

³³⁸ См., напр.: Касумов Ф.З. Конституционные основы юридического процесса // Советское государство и право. 1981. № 3. С. 138.

парламентов субъектов РФ будет исходить из того, что она, как уже отмечалось ранее, как и форма любого явления делится на внутреннюю и внешнюю форму, т.е. имеет двойственную природу.

Внутренняя форма конституционного процесса парламентов субъектов РФ. С учетом положений философии о внутренней форме явления, о которых шла речь выше, и по аналогии с ними, а также исходя из действующего законодательства и специфики юридической деятельности парламентов субъектов РФ, предлагаем считать внутренней формой конституционного процесса парламентов субъектов РФ его отношения, поскольку именно они выражают те связи, которые возникают, развиваются и прекращаются в этом процессе, а также придают ему необходимую целенаправленность и упорядоченность и потому подходят под те признаки внутренней формы явления, о которых говорят философы.

Как автономное явление конституционного процесса парламентов субъектов РФ его отношения характеризуются фактической основой их возникновения, развития и прекращения, а также признаками и структурой, речь о которых пойдет в третьем параграфе нашей работы.

Внешняя форма конституционного производства парламентов субъектов РФ. На наш взгляд, эта форма выражается в соответствующих процедурах. Данный вывод основан на мнении ученых-юристов, которые прямо относят процедуры к форме юридического процесса³³⁹. Кроме того, он полностью соответствует положениям философии о форме явления и позволяет с учетом уже имеющегося опыта исследования процессуальной формы юридического процесса отнести к внешней форме конституционного процесса парламентов субъектов РФ его процедуры и понимать под ним порядок реализации юридической деятельности парламентов субъектов РФ и отношений, складывающимся в этом процессе.

С учетом выше изложенного о содержании и форме конституционного процесса парламентов субъектов РФ, под ним можно понимать конституционно-правовую, представительную, государственно-властную, динамичную, урегулированную группой норм

³³⁹ См., напр.: Бобылев А.И., Горшков Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. С. 103.

конституционного права деятельность парламентов субъектов РФ, направленную на своевременное разрешение парламентами субъектов РФ (главным образом на их заседаниях) вопросов, отнесенных к их ведению законом, и принятия этими органами в ходе их рассмотрения законных, справедливых и объективно необходимых для развития личности, общества и государства по пути демократии и свободы правовых актов, а также отношения и процедуры этого процесса.

Разумеется, предложенное определение конституционного процесса парламентов субъектов РФ не бесспорно. Однако оно дает необходимый импульс для его дальнейшего обсуждения в науке конституционного права.

Никонова Людмила Ивановна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА: ОТ КОНСТИТУЦИОННОЙ НОРМЫ К КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОМУ ИНСТИТУТУ

В конституционной теории контрольная деятельность высшего представительного и законодательного органа власти является одним из важнейших инструментов обеспечения законности и укрепления демократических институтов, выступает гарантом соблюдения баланса между ветвями власти и неременным условием стабильности и устойчивости конституционного строя любого государства.

Анализируя конституционную модель современного российского парламента, доктор юридических наук, профессор С.М. Шахрай отмечает, что согласно Конституции 1993 г. она «базируется на трех ключевых принципах, или образно говоря, на «трех китах»³⁴⁰. Первый состоит в том, что парламента является не толь-

³⁴⁰ Шахрай, С.М. Двойной урок российской демократии: Основы и метаморфозы конституционной модели парламента [Текст] / С.М. Шахрай // Юридический мир. – 2012. – № 12. – С. 15.

ко законодательным, но и представительным органом власти. Этот принцип предполагает, что парламент призван выражать волю граждан страны, а его реализация осуществляется путем проведения периодических свободных выборов. Второй немаловажный принцип – это отражение федеративной природы российского государства, обеспечивающий представление интересов многонационального народа Российской Федерации, что отражается на двухпалатной структуре Федерального Собрания. И третий – это принцип многопартийности. Многопартийная система, как отмечает Г.Н. Махачев, – это «один из институтов современного общества, без которого невозможна представительная демократия. Парламент как главный элемент представительной демократии не может считаться демократически избранным без соперничества партий в политической борьбе за депутатские мандаты»³⁴¹.

Ни сколько не умоляя значения этих основополагающих начал, предложенных известным российским учёным, хотелось бы добавить, что для успешного функционирования института парламентаризма в России не менее значима, характеристика и законодательное оформление Федерального Собрания Российской Федерации как контрольного органа. Ведь специфика парламентского контроля и его доминирующая роль в системе государственного контроля как раз и обусловлены правовой природой самого парламента как высшего представительного и законодательного органа. Так как, обладая законодательными полномочиями, он определяет правила поведения для всех субъектов конституционных правоотношений, устанавливает нормы по организации и деятельности и исполнительной, и судебной ветвей власти, «выполняет ориентирующую и проверяющую роль по отношению к ним, и не лишая их самостоятельности, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование»³⁴².

Выражая волю и представляя интересы граждан государства, парламент приобретает право осуществлять контрольные полно-

³⁴¹ Махачев, Г.Н. Историко-правовые проблемы развития российского парламентаризма [Текст]: дисс... доктора юрид. наук / Г.Н. Махачев. – Владимир, 2007. – 314 с.

³⁴² Федотова, Ю.Г. Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации [Текст]/ Ю.Г. Федотова // Современное право. – 2011. – № 10. – С. 47.

мочия в отношении главы государства, федеральной исполнительной власти, судебной власти, прокуратуры, местного самоуправления и др.

В Конституции Российской Федерации парламент не характеризуется как контрольный орган. Единственным упоминанием о непосредственном контроле в связи с деятельностью Федерального Собрания является ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой российскому парламенту принадлежит право образования Счетной палаты Российской Федерации – органа, осуществляющего контроль за исполнением федерального бюджета России. Поэтому к главной особенности правового регулирования контрольной функции как Федерального Собрания в целом, так и Совета Федерации и Государственной Думы в отдельности можно отнести то, что оно стоит за рамками конституционных норм. Более детально контрольные полномочия российского парламента представлены в текущем законодательстве, развивающем конституционные положения, а также в нормах их регламентов.

Отметим, что в последние годы прослеживается тенденция расширения контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации. Значительным шагом в этом направлении стало принятие в 2005 г. Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»³⁴³. Данный институт позволяет законодательному органу не только осуществить надзор за конкретным фактом, но и предложить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования общественных отношений. «Итоги парламентского расследования могут быть связаны не только с выявлением и ликвидацией имеющихся нарушений, но и с устранением причин их возникновения»³⁴⁴.

³⁴³ Федеральный закон РФ от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2006 г. № 277-ФЗ, 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ, 07 мая 2013 г. № 88-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 1. – С. 7; www.garant.ru

³⁴⁴ Федотова, Ю.Г. Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации [Текст] / Ю.Г. Федотова // Современное право. – 2011. – № 10. – С. 48.

Усилению контрольной функции российского парламента способствовали поправки, внесенные в Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»³⁴⁵ и в ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации (Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)³⁴⁶, согласно которым были существенно расширены контрольные полномочия Государственной Думы в отношении федеральной исполнительной власти.

Систематизацию и упорядочение уже закрепленных в текущем законодательстве форм парламентского контроля осуществил Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»³⁴⁷, кроме того в нем предусмотрены и новые формы ранее не применяемые палатами. Например, согласно ст. 6 гл. 1 данного Федерального закона Правительство Российской Федерации обязано ежеквартально направлять в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Нововведением стало и предоставление в Государственную Думу всех проектов государственных программ Российской Федерации, основных направлений налоговой политики Российской Федерации и главных направлений бюджетной политики Российской Федерации одновременно с их внесением на рассмотрение в Правительство Российской Федерации. Данная норма способствует тому, что парламент сможет осуществлять своевременный контроль, определяя необходимость и значимость государственных

³⁴⁵ Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2008. – N 267, 31 декабря.

³⁴⁶ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

³⁴⁷ Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2304; <http://www.pravo.gov.ru>

ных программ, дополняя их заключениями профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации и рекомендациями парламентских слушаний, а также отслеживать их последующую реализацию и исполнение.

Существенным фактором укрепления позиций Федерального Собрания является и законодательное закрепление видов решений палат парламента по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля, в том числе и предусматривающих ответственность подконтрольных государственных органов и должностных лиц. Статья 15 гл. 3 Федерального закона «О парламентском контроле» предусматривает: возможность парламента предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации; рассмотреть вопрос о доверии Правительству Российской Федерации; освободить от должности в установленном федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты; обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности; обратиться в органы прокуратуры или Следственный комитет Российской Федерации.

Кроме того, установлена обязанность государственного органа и органа местного самоуправления, в течение месячного срока уведомить палату Федерального Собрания Российской Федерации о результатах рассмотрения предложений, которые были внесены по итогам парламентского контроля.

Таким образом, следует отметить, что с момента принятия Конституции Российской Федерации значительно расширены контрольные полномочия российского парламента, благодаря изменениям, внесённым как в текст Базового закона, так и благодаря текущему законодательству. Однако, как представляется, за рас-

ширением таких полномочий должен последовать этап их усиления в части совершенствования правового механизма реализации и корректного воплощения.

Звертаева Юлия Юрьевна,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СВОБОДА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СФЕРЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Конституция Российской Федерации³⁴⁸ закрепила общественные объединения в контексте основ конституционного строя (ст.ст. 13, 19, 30 и др.) и базисным правом личности на объединение (ч. 1 ст. 30). В данной связи общественные объединения выступают активными участниками процесса формирования и самоорганизации общества. При этом указанными и иными конституционными нормами не просто фиксируются данные институты, но и выстраиваются ориентиры их включения в многообразные правоотношения. Свидетельством тому служит конституционный принцип свободы деятельности общественных объединений (ст. 30), подразумевающий адресованные государству запрет вмешиваться в их деятельность и обязанность оказывать им поддержку.

Названные положения российской Конституции как воспроизводятся, так и конкретизируются нормами действующего российского законодательства. Так, в Федеральном законе «Об общественных объединениях»³⁴⁹, в части официального определения понятия «общественное объединение» (ст. 5), устанавливается неограниченность целей деятельности (соотносимо с конституционными рамками) таких образований. По мнению М.В. Мархгейм, главной функцией общественных организаций является расширение пределов свободы и наделение населения властью, вовлече-

³⁴⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

³⁴⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ) // Российская газета. 1995, 25 мая; 2012, 23 июля.

ние его в процесс социальных изменений, в развитие социальной защиты³⁵⁰. Многообразие сфер включенности общественных объединений в жизнедеятельность общества и государства подтверждается также спецификой содержания их организационно-правовых форм (ст.ст. 7-13). Функционирование общественных объединений в конкретных сферах правоотношений регулируется и нормами иных (специально-отраслевых и комплексных) законодательных актов³⁵¹. В свою очередь, учеными признается, что сущностным свойством общественного объединения выступает выражение им интересов определенного слоя общества (группы граждан), ввиду чего цели таких объединений определяются как общественно значимые и необходимые. Именно поэтому исследуемые объединения следует рассматривать как базисную составную часть гражданского общества³⁵².

Наиболее активно общественные объединения проявляют себя в сферах обеспечения прав и свобод личности, прямого взаимодействия общества и государства, функционирования в политико-организационной сфере. Не умаляя две последние, уделим внимание включенности общественных объединений в обеспечение прав и свобод личности.

По словам С.А. Васильева, в современной России «отношение населения к органам государства искажено, т.к. люди считают их высшими инстанциями, регулирующими весь процесс общественной жизни»³⁵³. Однако, согласно российской Конституции, высшей ценностью в нашем государстве признан именно человек, его права и свободы (ст. 2), включая право участия в управлении делами государства (ст. 32), в том числе, посредством реализации права на объединение. В данной связи общественные объединения, являясь связующим звеном между государством и личностью (населением), выступают значимой конституционно-правовой гарантией прав и свобод человека и гражданина.

³⁵⁰ Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. Монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2003. – 353 с.

³⁵¹ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Российская газета. 2011, 8 февраля; 2013, 10 июля.

³⁵² Чуряев А.В. Некоторые вопросы теории и практики принудительной ликвидации общественных объединений // Юрист. 2011. № 6. С. 18.

³⁵³ Васильев С.А. Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 13.

Можно признать, что в современный период развития российского государства правообеспечительная роль общественных объединений постоянно растет, хотя говорить о приближении к их количеству и качеству деятельности в сравнении с развитыми демократическими государствами не приходится. В частности, основную массу общественных объединений в России составляют правозащитные образования, что свидетельствует, с одной стороны, о постоянном и качественном развитии правозащитного институционального направления в нашем государстве, а с другой, – о степени нарушаемости прав личности, с которой не удовлетворительно справляются профильные государственные институты.

При этом в части положительной характеристики деятельности общественных объединений следует отметить тот факт, что, согласно рекомендациям международных организаций, имеет место тенденция к усилению позиций несудебной защиты прав человека. А наибольшая правозащитная эффективность здесь характерна именно для общественных объединений. Более того, российские общественные объединения вправе вступать в международные объединения, что позволяет обрести комплекс дополнительных юридических возможностей международного уровня³⁵⁴. Такая перспектива позволит усилить позиции национальных общественных объединений как на национальном, так и на международном уровне, что, как представляется, упрочит заинтересованность государства в лице профильных публично-правовых институтов в качественном и оперативном разрешении проблем правозащитного характера, без придания им (международной) огласки. В контексте институционального обеспечения прав и свобод личности в целом следует пояснить, что в современном российском государстве данными вопросами занимаются как общественные объединения универсального характера (мониторинг обеспечения прав человека, правозащитная деятельность, оказание юридической помощи, просветительская работа, международное сотрудничество и пр.), так и специализированные общественные формирования (реализация и защита прав и свобод отдельных категорий граждан или в специальной сфере). При этом пра-

³⁵⁴ Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / Под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. С. 585-586.

вообеспечительный профиль деятельности присущ организациям как общероссийского, так и регионального уровня.

Между тем, следует согласиться с мнением И.С. Чалых, что развитие общественных объединений как правообеспечительного института сдерживается ввиду ряда факторов³⁵⁵. В частности, это противоречивая и непрочная экономическая составляющая их организации и деятельности. Также настойчиво нуждается в совершенствовании нормативная правовая база, закрепляющая статусные характеристики и юридические возможности общественных объединений, которая в настоящее время не способна оптимально регулировать и обеспечивать эффективное функционирование, а нередко – защищать участников (членов) или в целом общественные объединения от давления государственной власти. Представляется, должное законодательное оформление признаков и элементов конституционно обусловленной свободы деятельности общественных объединений позволит им обрести полноценный статус реального правообеспечительного института.

Шеметова Ольга Юрьевна,
аспирант кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОКУРАТУРЫ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОВЕРКА КОНСТИТУЦИОННОЙ ТЕОРИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАКТИКОЙ

Конституционный принцип государственного гарантирования защиты прав и свобод человека определяет правозащитный потенциал прокуратуры (ч. 3 ст. 17 Конституции России). Предполагается, что все звенья государственного аппарата наделены обязанностью по защите права и свободы человека и гражданина. В данной связи не является исключением и прокуратура России. В самом Законе «О прокуратуре Российской Федерации» защита прав и свобод человека и гражданина непосредственно указана одной из целей ее деятельности (ч. 2 ст. 1).

³⁵⁵ Чалых И.С. Конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав: дисс. ... к.ю.н. Белгород, 2010. С. 143-145.

В научных публикациях современный период отмечен вниманием к правозащитной деятельности прокуратуры³⁵⁶. Уже общепризнанно, самостоятельным направлением деятельности российской прокуратуры выступает защита прав и свобод человека и гражданина. Она обобщает в себе правозащитную практику, осуществляемую в рамках разных видов деятельности органов и учреждений прокуратуры³⁵⁷. Солидаризируясь с озвученной позицией в контексте самостоятельной правозащитной деятельности, реализуемой органами прокуратуры, обратимся к концептуальному уточнению понятия «защита».

Итак, при обращении к лингвистическому толкованию термина «защита» не представляется возможным получить однозначный ответ в установлении его содержательной точности. Например, Словарь русского языка С.И. Ожегова толкует защиту как то, что защищает, служит обороной. Если же брать глагол «защищать», то он трактуется как «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности; предохранить, обезопасить от чего-нибудь»³⁵⁸. В итоге получается, что защита определяется через охрану и, следовательно, это отождествленные понятия.

Отечественная юридическая литература изобилует многообразием теоретических положений, которые посвящены дефинированию рассматриваемого понятия и сопоставлению его содержания со смежными терминами (например, «охрана»).

Так, является распространенной точка зрения о тождестве понятий «защита» и «охрана» применительно к правам человека. Во многих своих работах Н.В. Витруком употреблен термин «охрана (защита) прав»³⁵⁹. По его мнению, охрана прав определяется в качестве деятельности, связанной с устранением препятствий в реа-

³⁵⁶ См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007; Бойченко С.И. Теоретические основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации // История государства и права. – 2009. – № 7; Мачинский В. Правозащитная функция прокуратуры // Законность. – 2007. – № 11; Гуцин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. – 2000. – № 4 и др.

³⁵⁷ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007.

³⁵⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1985. – С. 196.

³⁵⁹ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. – С. 203; Витрук Н.В., Копейчиков В.В. Реализация прав и свобод личности как процесс // Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. – М., 1983; Рабинович П.М., Витрук Н.В. Социалистическое право и личность // Правоведение. – 1970. – № 3. – С. 16-24.

лизации прав и обязанностей, борьбой с неисполнением обязанностей и злоупотреблением правами, профилактикой и предупреждением нарушений прав и обязанностей. В том случае, если налицо неисполнение обязанности или злоупотребление правом, а также, возникновение препятствий для их осуществлению, либо очевиден спор о наличии самого права или обязанности, то наступает защита. Отметим, что специфика позиции Н.В. Витрука заключается в том, что, обособляя и дефинируя эти правовые феномены – защиту и охрану, – он, вместе с тем, полагает, что таковые являются единым целым, которое именуется «охрана (защита) прав и обязанностей». Термины же «охрана» и «защита» им употребляются синонимично.

С позиции ряд правоведов понятие «защита» поглощено более широким – «охрана» прав человека. Здесь уместна ссылка на А.С. Шевченко, который представляет охрану более широкой категорией по сравнению с защитой, так как она воплощается как в регулятивных, так и охранительных нормах, а защита – только в охранительных³⁶⁰.

Поддерживая приведенную позицию, А.Д. Бойков и Н.И. Капинус воспринимают защиту как способ охраны права, на одном уровне с конституционным контролем, правосудием, обеспечением деятельности судов, прокурорским надзором, выявлением и расследованием преступлений, исполнением судебных решений и др.³⁶¹

В российской правовой науке также можно отметить авторов, настаивающих на двух разных феноменах – охране прав и их защите. По данному поводу Н.И. Матузов уточняет, что охрана и защита субъективного права или охраняемого законом интереса – не есть одно и то же; они охраняются постоянно, но защищаются только тогда, когда нарушаются. Следовательно, эти понятия не совпадают³⁶². Аналогична позиция В.А. Тархова, выражающаяся в том, что охрана каждого права наличествует постоянно и преследует цель, связанную с его обеспечением и мерами, направленными на исключение нарушения. Необходимость прибегнуть к за-

³⁶⁰ См.: Шевченко А.С. О защите гражданских прав. – Тарту, 1989. – С. 99.

³⁶¹ Бойков А.Д., Капинус Н.И. Адвокатура в России. – М., 2000. – С. 9.

³⁶² Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – С. 130-131.

щите возникает лишь при нарушении, оспаривании либо угрозе нарушения права³⁶³. М.В. Мархгейм, различая «охрану» и «защиту» как правовые явления, приводит доводы объективности их самостоятельного оформления, в том числе основываясь на сравнении их субъектного состава, направленности и условий актуализации³⁶⁴.

При соответствующей аргументации указанные выше позиции, безусловно, вносят свой вклад в правозащитную теорию. Однако, наиболее близкой для раскрытия цели данного исследования представляется позиция, в соответствии с которой понятия «защита» и «охрана» представляются как целое и часть. В этой связи приведем мнение З.В. Макаровой, которая считает, что термин «защита» содержательно объемнее охраны и включает последнюю в защиту прав личности. Как полагает автор охрана означает исключение их нарушения, а защита – не только исключение нарушения субъективных прав, но и ограждение от посягательств на эти права³⁶⁵.

Далее, с учетом уже сказанного, в контексте заявленного исследования расцениваем в качестве целесообразной точку зрения А.М. Ларина: защита включает в себя также возмещение ущерба, который причинен субъективным правам и свободам человека, если не удалось предупредить или отразить нарушения, устранить ограничения³⁶⁶.

Помимо прочего, понятие защиты, безусловно, должно ассоциироваться не только с восстановлением нарушенных прав, но с созданием таких условий, при которых эти права будут беспрепятственно удовлетворяться³⁶⁷.

Мы разделяем высказанную в научной литературе позицию, что именно такое мнение адекватно многогранным правозащит-

³⁶³ Тархов В.А. Гражданское право. – Чебоксары, 1997. – С. 259-260.

³⁶⁴ Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. Монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2003. – С. 19.

³⁶⁵ См.: Макарова З.В. Защита в российском уголовном процессе: Понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 25.

³⁶⁶ См.: Ларин А.М. Защита прав человека в современном мире. – М., 1994. – С. 58.

³⁶⁷ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007.

ным полномочиям прокуратуры в связи реализацией конституционных принципов защиты прав и свобод человека³⁶⁸.

В 2011 г. органами прокуратуры Белгородской области уделено особое внимание вопросам соблюдения законности при размещении государственных и муниципальных заказов в жилищно-коммунальной сфере, а также при реализации адресных целевых программ проведения капитального ремонта многоквартирных жилых домов и переселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

Характерными нарушениями явились факты неисполнения органами местного самоуправления обязанностей по контролю за качественным и своевременным проведением работ по капитальному ремонту жилых помещений, несоблюдения антимонопольного законодательства. Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», незаконного истребования с граждан собственных денежных средств при переселении из аварийного жилья.

Наибольшее число обоснованных жалоб по вопросам соблюдения законодательства в жилищно-коммунальной сфере поступает от жителей Шебекинского района Белгородской области (принятие органами местного самоуправления незаконных тарифов на услуги ЖКХ, нарушение антимонопольного законодательства при выборе поставщика энергоресурсов, несоблюдения управляющими организациями требований по содержанию и ремонту жилья, несоблюдения порядка управления многоквартирными домами).

В ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности прокурором Вейделевского района выявлены нарушения требований ст. 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» в части непринятия главами сельских поселений надлежащих мер по созданию условий для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения, расположенных в сельских населенных пунктах и на прилегающих к ним территориях. Прокурором района в порядке гражданского судопроизводства направлены иски о признании незаконным

³⁶⁸ Тысячная С.В. Роль прокуратуры в реализации конституционных принципов защиты прав и свобод человека: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2010. – С. 50.

бездействия соответствующих глав администрации сельских поселений. Требования прокурора удовлетворены. Возложенная на органы местного самоуправления обязанность по устранению нарушений исполнена.

Аналогичные нарушения выявлены Валуйским межрайонным прокурором, прокурором Чернянского района Белгородской области.

На наш взгляд целесообразно привести еще один пример позитивного реагирования органов местного самоуправления на информацию прокуратуры о наличии нарушений прав граждан.

Так, прокуратурой г. Белгорода была проведена проверка по статье «Коммунальный ультиматум», опубликованной в газете «Белгородские известия» о неправомерных действиях руководства ООО «УК «РЭУ-17». В ходе проверки установлено следующее.

При проведении проверки выявлены следующие нарушения требований закона.

10 января 2012 г. между ООО «УК РЭУ-17» и АНО «ЖКХ» был заключен договор, в соответствии с п. 1.1 которого сторона 1 (ООО «УК РЭУ-17») передает свои права и обязанности, возникшие в связи с исполнением договоров управления, заключенных с собственниками жилых помещений стороне 2 («АНО «ЖКХ»).

На основании данного договора от ООО «УК РЭУ-17» Автономной некоммерческой организации «ЖКХ» были переданы дома.

15 января 2012 г. составлен акт приема-передачи жилых домов. 52 дома переданы на обслуживание АНО «ЖКХ».

АНО «ЖКХ» были заключены договоры с ресурсоснабжающими организациями города. Ряд договоров заключены 1 января 2012 г. до регистрации АНО «ЖКХ» в ИФНС РФ по г. Белгорода. Регистрация АНО «ЖКХ» в качестве юридического лица произведена только 10 января 2012 г.

Общие собрания собственников по поводу передачи домов на обслуживание АНО «ЖКХ» не проводились.

Жильцы были проинформированы о заключении договора с АНО «ЖКХ» только из счет-квитанций на оплату жилищно-коммунальных услуг в январе 2012 г.

Выявленные нарушения жилищного законодательства являются недопустимыми, свидетельствуют о грубом нарушении прав собственников жилых помещений. В прокуратуру города, жилищную инспекцию неоднократно поступали жалобы о ненадлежащем содержании жилых домов, обслуживаемых указанным предприятием. Доводы обращений находили свое подтверждение в ходе проверок.

На основании изложенного, в соответствии со ст. 4, 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» прокурором г. Белгород Главе администрации г. Белгород была направлена соответствующая информация с предложением взять на контроль вопросы обслуживания жилого фонда района Левобережье, а также принять необходимые меры в рамках предоставленных ЖК РФ полномочий.

Администрацией города Белгород рассмотрена информация прокуратуры города Белгорода о соблюдении жилищного законодательства при обслуживании жилого фонда района Левобережье.

Органом местного самоуправления, в соответствии с требованиями статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводится подготовка к проведению открытого конкурса. В настоящее время разработан проект распоряжения по проведению конкурсного отбора управляющей организации, который находится на стадии согласования.

Прокурором Борисовского района при анализе текста распоряжения главы администрации Борисовского района от 5 апреля 2012 г. № 471-р «О создании условий для исполнения наказания в виде обязательных и исправительных работ в 2012 году» установлено, что указанным актом в нарушение ст.15 Уголовного кодекса РФ, в которой установлено, что из заработной платы осужденного к исправительным работам производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пункте 3 распоряжения филиалу по Борисовскому району ФКУ У ИИ УФСИН России по Белгородской области рекомендовано утвердить порядок перечисления в местный бюджет средств, заработанных осужденными к исправительным работам.

Указанное требование противоречило Уголовному и Уголовно-исполнительному кодексам РФ, создавало предпосылки для незаконного обогащения местного бюджета за счет удержаний из заработной платы осужденных к исправительным работам.

В настоящее время протест прокурора на указанный акт удовлетворен, в распоряжение внесены необходимые изменения.

Также в 2012 г. прокурором Чернянского района установлено, что в нарушение ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административные регламенты на оказание муниципальных услуг «Предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам»; «Предоставление дополнительного образования» не содержали соответствующие разделы, устанавливающие досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. В целях устранения выявленных нарушений законодательства прокурором района главе администрации Чернянского района внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, 1 лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Полагаем, представленные случаи позволяют сделать вывод о положительном потенциале взаимодействия прокуратуры и органов местного самоуправления. Акцентуация здесь, безусловно, на стороне императивной формы. Однако, считаем ее эффективная реализация, минимизирующая случаи деструкции субъективных прав, в перспективе позволит сбалансировать и обращение в заявленной сфере к инициативной форме.

Зайцев Сергей Юрьевич,
соискатель кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СВОБОДА ПРЕПОДАВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ И ДОКТРИНАЛЬНОМ КОНТЕКСТАХ

Свобода преподавания относится к числу тех, что гарантированы Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 44) и получили в силу этого статус конституционной. Будучи отраженной в Главе 2 «Права и свободы человека и гражданина», свобода преподавания, с одной стороны, получила адресацию собирательному социальному субъекту – «каждому», с другой, – приобрела дополнительную защиту, обусловленную императивами ст. ст. 64 и 135 Конституции России.

Свобода преподавания, выступая субъективной юридической свободой, понимаемой как «наличная возможность для самовыражения лица, не требующая строгой правовой регламентации со стороны государства»³⁶⁹, по смыслу вполне логично сопряжена с творчеством и интеллектуальной собственностью. Вместе с тем саму конституционную формулировку ч. 1 ст. 44 нельзя признать удачной: уточнение видов творчества (целесообразно ли их перечислять, если все равно дается открытый перечень?), приводит к тому, что и свобода преподавания воспринимается сквозь их призму. Именно это, на наш взгляд, дает основание для вывода, что свобода преподавания есть «вид творческой деятельности...»³⁷⁰. В такой прямолинейной постановке поддержать данное мнение нельзя. Хотя нельзя и отрицать творческую составляющую в преподавании, в частности в подборе педагогом имеющихся или в разработке оригинальных методик обучения в рамках устанавливаемых российским государством «федеральных государственных образовательных стандартов», согласно ч. 5 ст. 43 Конституции страны.

³⁶⁹ Конституционное право Российской Федерации: Учебник / М.Б. Смоленский, М.В. Мархгейм, Е.Е. Тонков. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. С. 192.

³⁷⁰ <http://maikop.bezformata.ru/listnews/svoboda-tvorchestva-i-epredavaniya-pravo/7536511/>

Контекстно-статейное рассмотрение конституционной свободы преподавания позволяет содержательно ее связать с социокультурной группой прав и свобод личности (ч. 2 ст. 44), а также с обязанностью каждого «...заботиться о сохранении исторического и культурного наследия...» (ч. 3 ст. 44). Последнее следует признать значимым ограничением свободы преподавания, помимо прочего, в целях реализации базовых ценностей, сосредоточенных в преамбуле Конституции России.

Свобода преподавания неотделима от свободы мысли и слова (устного или письменного), гарантируемых ч. 1 ст. 29 Конституции России. При этом артикулируя свои мысли в рамках свободы преподавания, педагог не вправе допускать нарушений конституционных норм, в том числе, касающихся запрета пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, пропаганды превосходства по названным и языковым основаниям. Свобода преподавания, как юридическая и профессиональная формы самовыражения педагога, не должна приводить к нарушениям прав и свобод других лиц в смысле конституционной нормы ч. 3 ст. 17. Это также можно рассматривать в качестве ограничения свободы преподавания.

Свобода преподавания в теоретических разработках нередко рассматривается как синоним академической свободы³⁷¹. Полагаем, что первое и последнее соотносятся как часть и целое. Весьма убедительные аргументы в пользу именно такого подхода были приведены еще в начале 20 в.³⁷²

Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» также исходит из такого их соотношения. В частности, в ч. 3 ст. 47 данного закона отражено 13 составляющих академических прав и свобод, среди которых упомянуто только две группы свобод: 1) свобода преподавания, свободное выражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность; 2) свобода выбора и использования педагоги-

³⁷¹ См., например: <http://robotlibrary.com/book/70-konstitucionnoe-gosudarstvennoe-pravo-zarubezhnyx-stran-tom1/99-9-pravo-na-obrazovanie-i-akademicheskaya-svoboda.html>

³⁷² Тихомиров П. В. Академическая свобода и развитие философии в Германии: [Лекция студентам Московской Духовной Академии] // Богословский вестник 1905. Т. 2. No 5. С. 65-94.

чески обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания³⁷³. При этом подчеркнем, что по смыслу данной нормы свобода преподавания сопрягается со свободным выражением мнения («свобода на...» – позитивная свобода) и свободой от вмешательства («свобода от...» – негативная свобода). Распространенный же подход к определению свободы преподавания через свободу выбора форм, средств, методов обучения по новому закону об образовании представлен иначе: названная свобода выбора определяется самостоятельной академической свободой, наряду со свободой преподавания.

Свобода преподавания, как следует из ч. 5 ст. 47 Федерального закона №273, в своей реализации требует соблюдения прав и свобод других участников образовательных отношений, требований законодательства Российской Федерации, норм профессиональной этики педагогических работников, закрепленных в локальных нормативных актах организации, осуществляющей образовательную деятельность. Анализируя данную норму, отметим, что в ней, с одной стороны, нет отдельного упоминания о Конституции России, лежащей в основе всего российского законодательства, с другой, – в качестве нормативного императива названы этические нормы локальных актов соответствующей организации. Представляется, что такого рода «компенсации» с формально-юридических позиций недопустимы.

Свобода преподавания рассматривается в качестве индикатора идеологического плюрализма, проявления и продолжения конституционного права на распространение информации (ч. 4 ст. 29). В этом контексте целесообразно привести следующее понимание свободы преподавания «...на университетского преподавателя не возлагается бол[ь]ше обязанность сообщать лишь установленные и авторизованные истины; он должен самостоятельными изысканиями вырабатывать научные познания и вводить въ кругъ ихъ своихъ слушателей. Преподаваемая имъ наука не дана въ качеств[е] готовой системы, а лишь предстоитъ ему какъ совокупность задачъ, разр[ешенію] которыхъ онъ долженъ посвятить свои умственныя силы, д[о]лясь при этомъ достигнутыми ре-

³⁷³ <http://www.zakonrf.info/zakon-ob-obrazovanii-v-rf/47/>

зультатами съ своими слушателями и вводя ихъ самихъ въ технику научной работы. Для академическаго преподавателя, а также и для его слушателей не существуетъ никакихъ обязательныхъ или запретныхъ мыслей. Для преподаванія существуетъ одна только норма: оправдать истину своего ученія предъ разумомъ и фактами»³⁷⁴.

Свобода преподаванія – не есть самоцель. Преподаватель, будучи включеннымъ в реализацию закона эволюции, состоящего, помимо прочаго, в том, чтобы научить грядущее поколеніе учиться, призванъ побуждать учащагося самостоятельно мыслить и самостоятельно формировать свои убѣжденія.

³⁷⁴ Тихомировъ П. В. Академическая свобода и развитіе философіи в Германіи: [Лекція студентамъ Московской Духовной Академіи] // Богословскій вѣстникъ 1905. Т. 2. N 5. С. 65-94.

СОДЕРЖАНИЕ

Полухин О.Н., Мархгейм М.В. Конституция России как импульс публичной и общественной солидарности	3
Тонков Е.Е. Конституционный вектор правозащитной функции государства	9
Глушаченко С.Б., Москаленко С.А. Принцип равноправия мужчин и женщин в историко-правовом контексте	16
Проценко Е.Д., Гусева А.А. Конституционное право граждан на образование и его реализация в условиях модернизации образовательного законодательства	26
Римский В.П., Кутько В.В. Роль позитивистской методологии в исследовании юридического процесса	37
Тычинин С.В., Романенко Д.И. Конституция России и нормы международного права при защите прав и свобод человека	46
Комаров И.М. Конституционные основы стандарта защиты от уголовного преследования на предварительном расследовании	51
Римский В.П., Карягина О.В. Опыт формализации идей примирения в контексте концепции правового государства и восстановительного правосудия.....	56
Олейник Н.Н., Олейник А.Н. Генезис права на труд в мире	70
Бутько Л.В. Конституционная реформа: дефинитивный поиск	87
Гончаров С.В. Вопросы муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования в России	95
Додонова А.Д., Щеголева Н.А. К вопросу о понятии «законный интерес ребенка»	102
Ильченко О.А. Правовое положение соотечественников: проблемы и особенности	106
Нифанов А.Н. Принцип территориального верховенства как исходное начало государственной территории	110
Новикова А.Е. Институциональные и процессуальные виды правозащитных рисков в Российской Федерации	119

Степкина Е.В. Российские конституционные установления о защите прав личности органами местного самоуправления	126
Цельковский И.В. Конституционные полномочия Центрального Банка Российской Федерации	132
Чалых И.С., Стадник И.В. Конституционные ориентиры развития института регионального Уполномоченного по правам человека в России	139
Зайцев А.А. Понятие и основания ограничения прав и свобод человека	145
Пестерев В.Н. Гражданское общество: приближение к правовому понятию	157
Пожарова Л.А. Достойный уровень жизни населения как критерий эффективности деятельности государства	163
Самсонова Е.В. Конституционный процесс региональных парламентов: проблема понятийного обособления	168
Никонова Л.И. Контрольные полномочия российского парламента: от конституционной нормы к конституционно-правовому институту ..	180
Звертаева Ю.Ю. Свобода деятельности общественных объединений в сфере прав человека	185
Шеметова О.Ю. Правозащитное взаимодействие прокуратуры и органов местного самоуправления: проверка конституционной теории региональной практикой	188
Зайцев С.Ю. Свобода преподавания в конституционно-правовом и доктринальном контекстах	196

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ В ПЕРЕПЛЕТЕ НАУЧНЫХ ИНТЕРПРЕТАЦИЙ

**МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ, ПОСВЯЩЕННОЙ 20-ЛЕТИЮ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Подписано в печать 27.12.2013г.
бумага офсетная. Усл.печ. листов 12,75
тираж 100 экз. Заказ 0729**

**Отпечатано в типографии ООО «ГиК»,
г.Белгород, ул. Калинина, 38-А,
тел. (4722) 58-71-25
www.gikprint.ru
girichev69@mail.ru
Св-во 001071155 от 13.04.2005г.**

