

ВОРОНЕЖСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ

В ы п у с к 6
АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
К 20-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВОРОНЕЖ
ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ВГУ
2014

УДК 342.25(470)(082)

ББК 67.400

К65

Редакционная коллегия:
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Г. Просвирнин* (отв. редактор),
д-р юрид. наук, проф. *Т. Д. Зражевская*,
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Стариков*,
канд. юрид. наук, доц. *С. М. Бекетова*,
канд. юрид. наук, доц. *И. А. Стародубцева*,
канд. юрид. наук *М. Ю. Серeda*

Конституционные чтения. Вып. 6 : Актуальные проблемы науки конституционного права. К 20-летию Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. Г. Просвирнина. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. – 236 с.

ISBN 978-5-9273-2115-5

Шестой выпуск сборника издается по материалам Международной научно-практической конференции кафедры конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета «Конституция 1993 года – Основной закон Российского государства» (Воронеж, 12 декабря 2013 г.). В него включены статьи и тезисы докладов, отражающие актуальные проблемы теоретического и практического осмысления конституционных положений, становления и развития государственности, эффективной деятельности институтов правового государства и гражданского общества, а также определения задач и путей решения многих существующих проблем конституционного законодательства.

Для преподавателей, соискателей и аспирантов юридических вузов и факультетов, студентов, практических работников органов власти.

УДК 342.25(470)(082)
ББК 67.400

ISBN 978-5-9273-2115-5

© Воронежский государственный университет, 2014
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2014

ПРЕДИСЛОВИЕ

12 декабря 2013 г. исполнилось 20 лет Конституции Российской Федерации. Ее принятие стало огромным событием и для современной России, и для истории страны. Конституция сыграла ключевую роль в укреплении суверенитета государства и легитимности власти; создала прочный правовой фундамент, на котором основывается все действующее законодательство; утвердила приоритет прав и свобод человека; закрепила новый, демократический статус российской государственности.

Идеи, положения, нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. оттачивались в атмосфере острых дискуссий и столкновения мировоззрений; ее подготовка и принятие проходили на фоне противостояния двух ветвей власти – исполнительной и законодательной. Действующая Конституция формировалась на основе нескольких источников, главными из которых были проект конституционной комиссии Верховного Совета Российской Федерации и проект, подготовленный конституционным совещанием, созданным по решению Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина. Основные противоречия двух проектов касались темпов реформ и методов строительства нового государства. В итоге проект конституционного совещания вообрал в себя многие положения проекта конституционной комиссии и был принят за основу при окончательной доработке конституции с привлечением субъектов Федерации, депутатов, политиков, общественных деятелей, ученых-правоведов, специалистов, рабочих групп и экспертов, представлявших разные точки зрения.

В итоге впервые была написана конституция, которая из хаоса перемен построила новое общество и государство. «20 лет назад все, кто работал над Конституцией, – отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем выступлении на торжественном концерте, посвященном 20-летию Консти-

туции Российской Федерации, – преподнесли потомкам важнейший урок солидарности. И мы можем гордиться, что тогда ради России был достигнут необходимый общественный консенсус и создан Основной закон, объединительные идеи которого примирили, консолидировали российское общество»¹.

Конституция Российской Федерации соединила два базовых приоритета – высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, подчеркнув их взаимную обязанность – уважать и защищать друг друга. Она открыла новый путь развития страны на основе четких целей, смыслов и ценностей. Конституция – это не просто набор правовых формул, а долгосрочная стратегия развития России, основа для укрепления общественной стабильности и достижения социального согласия. За прошедшие два десятилетия Конституция Российской Федерации подтвердила свою состоятельность и эффективность в становлении демократии и правового государства, избавлении от правового нигилизма и укреплении конституционной законности, реализации и расширении прав и свобод граждан, обеспечении социальных гарантий как основы для процветания общества в целом и каждого человека в отдельности.

При этом конституционный процесс нельзя рассматривать как окончательно завершённый. Иногда требуется внесение точечных коррективов Основного закона, идущих от правоприменительной практики, насущных проблем общества и государства. Кроме того, Конституция дополняется федеральными конституционными законами и прецедентами, толкованиями Конституционного Суда, что наполняет конкретным содержанием те или иные ее нормы. Это обеспечивает стабильность Основного закона и одновременно его способность адаптировать правовую систему страны к стремительно меняющейся современности.

С принятием новой Конституции не только сформировалось новое конституционное право, но и началось широкое обновление и становление других отраслей права как существовавших в прошлом, так и новых, создаваемых с учетом перемен в экономике, политике и культуре.

¹ Информация с официального сайта Президента России. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/19827> (дата обращения: 25.12.2013).

Это поставило новые задачи перед современной наукой конституционного права, в которой зарождаются принципиально новые подходы и концепции, связывающие ее развитие с достижениями мировой правовой науки и целями демократического переустройства общества. Именно подобные новые представления о роли актов высшей юридической силы в современном мире во многом определяют новую конституционно-философскую концепцию, а также новые подходы к исследованию конституционных норм.

Роли и значению Конституции Российской Федерации в год ее 20-летнего юбилея, анализу накопленного опыта применения Основного закона было посвящено много мероприятий как на уровне Федерации, так и ее субъектов. Одним из них стала проведенная кафедрой конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета Международная научно-практическая конференция «Конституция 1993 г. – Основной закон Российского государства», состоявшаяся 12 декабря 2013 г.

Принявшие в ней участие ученые продолжили развитие отечественной и зарубежной конституционной мысли, направленной на теоретическое и практическое осмысление многих конституционных положений, изучение становления и развития государственности своих стран, эффективной деятельности институтов правового государства и гражданского общества, а также определение задач, путей решений многих существующих проблем конституционного законодательства.

Среди представленных в сборнике научных работ следует выделить те, в которых формулируются новые подходы к учению о конституции: ее нравственные основы (Е. В. Сазонникова), толкование Конституции как формы «корректировки» конституционно-правовых норм (О. В. Кистринова), реализация принципа их прямого действия высшими судебными органами (И. И. Карташова), конституционный контроль в системе гарантий конституционализма (Е. А. Бондарева), ограничения и пределы пересмотра конституций (С. В. Шуляпина).

Один из самых объемных институтов конституционного права по числу представленных докладов – институт прав

и свобод человека и гражданина. Здесь авторы проанализировали многие нормы конституций Российской Федерации и зарубежных стран. Это относится к общим вопросам взаимоотношения личности и государства (Ю. М. Соколинская), развитию некоторых основных прав граждан (М. Ю. Середя, Д. В. Соломаха, В. Г. Просвирнин, Т. В. Шелудякова), повышению эффективности государственного механизма, обеспечивающего их реализацию (И. Н. Галинский, Т. В. Колобова, М. Н. Кушаков, Ю. Г. Просвирнин, Ц. Сарантуяя).

В статьях проанализированы также конституционно-правовое развитие отдельных субъектов Российской Федерации (Т. Х. Гучигов), формы государственного устройства по конституционному законодательству России и зарубежных стран (Т. А. Демина), некоторые объективные явления в правовой системе России, требующие комплексного правового регулирования путем формирования новых отраслей права (И. А. Стародубцева).

7 ноября 2013 г. в резиденции Ново-Огарево состоялась встреча Президента Российской Федерации В. В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин высших учебных заведений России. В ней приняли участие 30 преподавателей и исследователей более чем из двух десятков вузов страны. Участниками встречи было высказано немало предложений по совершенствованию теории и практики конституционного строительства, часть из которых нашла отражение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. Учитывая важность этих суждений, а также процесс выработки общих точек зрения с главой государства, в сборник включена стенограмма этой встречи.

*Заведующий кафедрой
конституционного права России и зарубежных стран
Воронежского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
Ю. Г. Просвирнин*

Е. А. Бондарева

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

В декабре 2013 г. Конституция Российской Федерации отметила свой 20-летний юбилей. В связи с этим уместно будет подвести некоторые итоги действия отдельных конституционных положений, сформулировать и предложить направления развития законодательства на ближайшую перспективу, а также проанализировать роль Основного закона в становлении конституционализма на российской почве.

Термин «конституционализм» произведен от термина «конституция» и имеет несколько интерпретационных значений в справочной и политико-правовой литературе:

1) теория и практика организации государственной и общественной жизни в соответствии с конституцией¹;

2) правление, реально ограниченное конституцией; политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления; политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления конституционного строя²;

3) учение о конституции как основном инструменте политического управления государством³;

¹ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 450–451.

² См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2000. С. 271.

³ См.: Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2002. С. 350.

4) по мнению основателей Конституции США, это верховенство писанной конституции над издаваемыми законами и иными правовыми актами⁴.

Зарубежные государствоведы предлагают рассматривать конституционализм достаточно широко как совокупность элементов конституционного развития, включающую в себя согласие народа, ограниченное правительство, открытое общество, неприкосновенность личности, общественный контроль над правительством, разделение властей, федерализм, судебный надзор и ряд других элементов⁵.

В монографической юридической литературе указанное понятие рассматривается как одно из фундаментальных и сложнейших: «по своей природе и содержанию оно касается глубинных пластов общественного сознания, правовой идеологии, нормативно-правовой системы, практики государственно-правовой жизни»⁶.

Следует отметить, что категория «конституционализм» как подразумевающая установление пределов публичной власти должна включать в себя и пределы свободы личности в обществе с помощью закрепления и реализации принципа сочетания частных публичных и государственных интересов как между собой, так и с общим благом.

Не вдаваясь в более глубокий анализ, выделим основные характеристики конституционализма, определяющие его сущность. Это политико-правовой режим разрешения социальных противоречий в обществе и государстве, основанный на верховенстве конституции и обеспечении баланса власти, свободы и собственности.

Таким образом, указанные характеристики могут быть представлены «в триединном качестве: а) конституционализм есть *порождение* социальных противоречий современного об-

⁴ См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права : эпоха формирования : пер. с англ. М., 1994. С. 370.

⁵ Подробнее об этом см.: Ховард Дик А. Е. Конституционализм // Верховенство права : сборник : пер. с англ. М., 1992. С. 53–79.

⁶ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 16.

щества; б) конституционализм представляет собой социально-правовую *форму отражения*, воспроизведения противоречий, присущих современному обществу и государству; в) конституционализм – нормативно-правовая и одновременно социально-политическая *среда* формирования институционных средств (механизмов) *разрешения* названных противоречий и поиска баланса между властью, собственностью и свободой»⁷.

По справедливому замечанию О. Е. Кутафина, «современный российский конституционализм... носит в значительной мере характер мнимого конституционализма... поскольку он отличается неустойчивостью, возможностью обращения вспять, очевидной вероятностью перехода конституционных по происхождению и политической терминологии феноменов в свою противоположность – авторитаризм»⁸. В целях недопущения указанных негативных последствий требуется создание государственно-правовых механизмов обеспечения устойчивости рассматриваемого явления на российской почве, предотвращающих (затрудняющих) процесс подмены или отказа от принятых обществом конституционных ценностей. Одним из таких механизмов является институт конституционного контроля. «Являясь гарантией конституционности, конституционное правосудие обеспечивает защиту конституционного строя страны. При этом речь идет об охране не только Конституции, но и конституционализма от любых нарушений, даже если они осуществляются посредством тех или иных изменений Конституции»⁹.

Осуществляя различные функции (нормативную, доктринальную, юрисдикционную), органы конституционного контроля придают конституционализму новые характеристики, что позволяет выделить в системе исследуемого явления судебный конституционализм, под которым понимается «...политико-правовой режим судебного обеспечения верховенства права

⁷ Бондарь Н. С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма : методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 19–20.

⁸ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 7.

⁹ Там же. С. 542.

и прямого действия Конституции, безусловного гарантирования конституционных ценностей на основе баланса власти и свободы, частных и публичных интересов, единство социокультурных и нормативных правовых факторов конституционализации экономического, социального, политического развития России как демократического правового государства»¹⁰.

Конституция России 1993 г. одним из важных начал организации и осуществления государственной власти закрепила принцип ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Одной из форм реализации судебной власти является институт судебного конституционного контроля.

Начало функционирования данного института в нашей стране связано с коренными преобразованиями в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века во многих сферах общественной жизни (политической, социально-экономической, культурной, правовой). Становление и развитие самостоятельного вида судопроизводства – конституционного – в России прошли в несколько этапов и завершились созданием Конституционного Суда Российской Федерации. Однако, как показывает практика правового регулирования указанного блока отношений, а также деятельность органов конституционной юстиции как на уровне Федерации, так и ее субъектов, до настоящего времени идет поиск оптимальной модели конституционного контроля, которая максимально отвечала бы интересам нашего государства и была действенной гарантией конституционализма в России.

Для России и стран Восточной и Центральной Европы конституционный контроль – относительно новый политико-правовой институт, основной смысл которого состоит в ограничении государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) путем признания нормативных правовых актов, договоров, судебных решений не соответствующими Основному закону. В этом смысле данный институт «сам по себе является порождением нового этапа развития конституционализма»¹¹.

¹⁰ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. С. 19–20.

¹¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. С. 18.

Предварительный конституционный контроль – это проверка закона, иного нормативного правового акта на соответствие Конституции до того, как закон подписан главой государства (другим должностным лицом) и вступил в силу. Указанный контроль – это превентивная мера, предотвращающая возникновение ситуаций, требующих применения жестких мер, связанных, к примеру, с приостановлением действия нормативных актов.

В мировой практике указанный институт сложился давно и в той или иной форме представлен и успешно функционирует в большинстве государств. В связи с этим изучение опыта зарубежных стран представляется актуальным и позволит выявить место института предварительного конституционного контроля в системе гарантий реализации положений Основного закона с последующим учетом при совершенствовании конституционно-правового регулирования статуса Конституционного Суда Российской Федерации, органов конституционной юстиции субъектов РФ.

В соответствии с положениями Конституции Французской Республики 1958 г.¹² органом, осуществляющим контроль за соответствием законодательных актов и избирательных процедур, является Конституционный Совет.

Все закрепленные в Основном законе основные полномочия Конституционного Совета осуществляются им в следующих сферах:

- 1) контроль за проведением референдума (ст. 60); контроль за выборами Президента Республики (ст. 7, 58) и парламентскими выборами (ст. 59);
- 2) контроль за использованием главой государства чрезвычайных полномочий (ст. 16);
- 3) установление по запросам Правительства регламентарного характера законов, принятых Парламентом (ст. 37);
- 4) разграничение полномочий между палатами Парламента и Правительством в сфере правотворчества (ст. 41);

¹² Здесь и далее современные конституции цит. по: Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

5) обязательная предварительная проверка органических (обычных) законов и регламентов палат Парламента до их применения (ст. 46, 61);

6) факультативный предварительный контроль обыкновенных законов в случае передачи их Конституционному Совету главами государства и Правительства, председателями палат Парламента или группами депутатов или сенаторов численностью не менее 60 человек каждая (ст. 61). Обыкновенные законы, как и регламенты палат Парламента, проверяются согласно собственному решению Конституционного Совета на соответствие не только Конституции, но и органическим законам¹³;

7) факультативный предварительный контроль международных соглашений по запросам лиц, указанных выше в подп. 6 (ст. 54).

В юридической литературе отмечается, что конституционный контроль во Франции полностью носит предварительный характер¹⁴, и традиционно считается, что данная модель не получила широкого развития в современных государствах. С такой позицией можно согласиться лишь частично, так как в последние десятилетия XX в. предварительный конституционный контроль «завоевывает» новые пространства. Помимо Франции, указанная модель в том или ином виде существует более чем в 20 странах. Объектами такого конституционного контроля, кроме международных договоров, являются:

- законы о внесении изменений в Конституцию (Молдова, Украина);
- органические законы (Андорра, Алжир, Венгрия, Испания, Казахстан, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Турция, Швеция);
- регламенты палат Парламента (Казахстан, Румыния);

¹³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2005. С. 123.

¹⁴ См., например: *Овсепян Ж. И.* Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д., 1992. С. 81–82; Конституционный контроль в зарубежных странах : учеб. пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2007. С. 177–217.

– избирательные процедуры (Алжир, Албания, Израиль, Португалия, Румыния, Сербия);

– контроль за проведением референдума (Алжир, Албания, Венгрия, Молдова, Португалия, Румыния).

Обратим внимание, что институт предварительного конституционного контроля в основном получил свое развитие в странах, где, как и в России, отсутствует достаточный опыт по функционированию органов конституционной юстиции.

В ряде государств конституционный контроль осуществляется либо судами общей юрисдикции, либо специальными органами, созданными для этих целей.

Так, например, в ст. 26 Конституции Ирландии 1937 г. закреплено право Президента после консультации с Государственным Советом передать любой законопроект в Верховный Суд для решения вопроса, не противоречит ли он или его отдельное предписание Конституции или какому-либо ее положению. Во всех случаях, когда Верховный Суд Ирландии решит, что какое-либо положение законопроекта противоречит Конституции, Президент страны должен отказаться от подписания такого законопроекта.

Согласно ст. 122 Конституции Польской Республики до подписания закона Президент страны может обратиться в Конституционный Трибунал с запросом о соответствии закона Конституции.

В Швеции предварительный конституционный контроль самими шведскими судами не осуществляется, в их компетенцию входит только право воздержаться от применения в конкретном деле противоречивого закона, если допущена явная ошибка законодателя, чтобы тем самым не нарушить права и законные интересы граждан, т.е. суды ограничиваются только констатацией самого факта противоречия.

В соответствии с § 18 главы 8 Конституции Королевства Швеции от 27 февраля 1974 г. для дачи заключения на законопроект учреждается Законодательный Совет, в который входят члены Верховного Суда и Верховного Административного Суда. Заключение от Законодательного Совета может запрашивать Правительство или комиссия Риксдага. Заключение

Законодательного Совета должно быть запрошено до вынесения Риксдагом решения по Основному закону о свободе печати или о соответствующей свободе высказываний по радио, телевидению и аналогичным средствам передачи по закону об ограничении права участвовать в общественной деятельности, а также по ряду законов в случае, если такой закон важен с личной либо общественной точки зрения. Установленное правило не применяется, когда дело, рассматриваемое Законодательным Советом, не очень существенно, либо если обсуждение вопроса в Законодательном Совете приведет к задержке, причиняющей значительный ущерб данному делу. Законодательный Совет не имеет отношения к законопроектам, запрещающим применение закона. Оценивая законопроект, Законодательный Совет должен ответить на следующие вопросы (пределы проверки):

- 1) насколько законопроект соответствует основным законам и правопорядку в целом;
- 2) соответствуют ли предписания законопроекта другим законам;
- 3) соответствует ли законопроект правоохранным целям;
- 4) имеет ли законопроект такую форму, которая позволила бы обеспечить указанную цель;
- 5) какие проблемы могут возникнуть при применении закона.

Решения Законодательного Совета носят скорее консультативный характер и не обязательны для исполнения, но правительство и парламент обычно всегда их соблюдают и придерживаются, учитывая авторитетное мнение членов Совета, которые все являются профессиональными юристами.

То есть предварительный контроль, как правило, распространяется на обсуждаемые или утвержденные парламентом законопроекты до их промульгации. Будучи признанными неконституционными, такие акты не подлежат опубликованию и не вступают в силу. При этом принцип «верховенства законодательной власти» не нарушается, так как контроль осуществляется до вступления нормативных правовых актов в силу.

Исходя из опыта зарубежных стран, до вступления нормативного правового акта в силу и до момента его примене-

ния в деятельности различных органов, должностных лиц, граждан, их объединений предварительный (превентивный) конституционный контроль возможен как минимум по следующим основаниям:

- форма акта;
- процедура принятия акта, порядок его опубликования и вступления в силу;
- содержание (проверка соответствия конституции содержанию нормативного правового акта, отдельных его положений).

В России воспринята концепция последующего конституционного контроля нормативных правовых актов, что нашло правовое закрепление и в ст. 125 Конституции РФ, и в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁵.

Неоднократное подтверждение указанная концепция нашла и в решениях органа конституционного контроля. Конституционный Суд РФ при рассмотрении дел о толковании Основного закона сформулировал ряд правовых позиций о недопустимости предварительного конституционного контроля по следующим причинам.

Во-первых, когда заявитель в обращении по сути предлагал Конституционному Суду не разъяснить конкретные положения Конституции, а осуществить в скрытой форме предварительный контроль законопроектов, которые приняты Государственной Думой в первом или втором чтении¹⁶.

Во-вторых, Конституционный Суд не осуществляет контроль законов, принятых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, но не прошедших все стадии законодательно-

¹⁵ См.: О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2013) // Рос. газета. 1994. 23 июля ; 2001. 10 февр., 20 дек. ; 2004. 9 июня ; 2005. 9 апр. ; 2007. 9 февр. ; 2009. 4 июня ; 2010. 10 нояб., 30 дек. ; 2013. 10 апр.

¹⁶ См., например: Определения Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1997 г. № 14-О, от 1 июля 1999 г. № 98-О, от 25 декабря 2003 г. № 430-О, от 8 апреля 2004 г. № 128-О. Документы официально не опубликованы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 104-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 1999. № 5.

го процесса в целом, т.е. не подписанных и не обнародованных Президентом России и, как следствие, не вступивших в силу¹⁷.

Если по вопросу о недопустимости предварительного контроля в отношении федеральных нормативных актов позиция Конституционного Суда РФ последовательна и однозначна, то в отношении законодательства субъектов РФ указанные выше правовые позиции не в полной мере отражают реалии конституционного правосудия и мнение Суда не так категорично. В своем Определении № 147-О от 5 ноября 1998 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Иркутского областного суда о проверке конституционности ряда положений закона Иркутской области «О статусе депутата законодательного собрания Иркутской области» Конституционный Суд отметил, что сам по себе факт того, что оспариваемые положения закона Иркутской области не введены в действие, не препятствует признанию данных положений неконституционными¹⁸. Иными словами, «если отдельные положения нормативного акта не введены в действие, а весь нормативный акт введен, то эти положения могут в принципе проверяться на конституционность»¹⁹. В этой связи возникает вопрос о возможности проверки конституционности Законов Российской Федерации о поправках к Конституции России. Указанная форма специального правового акта была введена в оборот Постановлением Конституционного Суда РФ № 12-П от 31 октября 1995 г. «О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»²⁰. Нормативный правовой акт, содержащий поправку к Конституции, обладает рядом специфических свойств, отличающих его как от федерального, так и от федерального конституционного законов, и занимает особое место в иерархии нормативных правовых актов. Справедливо отмечается, что рассматриваемый закон обладает большей юридической силой по сравнению с акта-

¹⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П (п. 3) // Рос. газета. 1998. 21 апр.

¹⁸ См.: Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 1991. № 1.

¹⁹ *Нуянзин А. Н.* Проверка конституционности Законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ // Конституционные чтения : межвуз. сб. науч. тр. Саратов, 2001. Вып. 2. С. 178–179.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.

ми, принятыми на основе и во исполнение Конституции, равной юридической силой по отношению к статьям Конституции, содержащимся в ее главах, с 3 по 8, и меньшей юридической силой по отношению к ст. 1, 2 и 9 глав Основного закона²¹. В соответствии с указанным официальным толкованием ст. 136 Конституции РФ 4 марта 1998 г. был принят Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»²². При подписании указанного закона Президент России обратил внимание депутатов на его недостатки. В частности, не были определены полномочия Верховного Суда РФ в случае обжалования постановления Совета Федерации, содержащего результаты рассмотрения региональными парламентами Закона о поправке к Конституции²³. В этой связи заметим, что законодатель предоставил Верховному Суду РФ право проверять Закон о поправке к Конституции по порядку принятия, но проверке подлежит не вся процедура принятия акта, а только одна из ее стадий – установление результатов рассмотрения закона региональными парламентами. Соблюдение порядка принятия закона о поправках на других стадиях законодательного процесса осталось вне контроля со стороны какого-либо органа или лица.

К сожалению, из процедуры принятия поправок к Основному закону полностью исключен судебный орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ, а сама процедура принятия, одобрения, промульгации и вступления в силу поправок урегулирована лишь ординарным федеральным законом, что никак не соответствует характеру и значимости регулируемых вопросов. Особенно это актуально в связи с тем, что механизм внесения поправок в действующую Конституцию России запущен осенью 2013 г. уже второй раз за последние пять лет²⁴.

²¹ Подробнее см.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации : в 2 т. / отв. ред. Б. С. Эбзеев. М., 2000. Т. 1 : Государственная власть. Местное самоуправление. С. 51–55.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

²³ Письмо Президента РФ от 4 марта 1998 г. № Пр-314 // Рос. газета. 1998. 10 марта.

²⁴ Президент России В. В. Путин 21 июня 2013 г. на Петербургском международном экономическом форуме предложил объединить Верхов-

Вопрос о возможности рассмотрения в Конституционном Суде России дел о соответствии Закона о поправке к Конституции РФ в науке решается диаметрально противоположно. Одни авторы полагают, что возможность оценки Конституционным Судом названных законов вытекает из установления ст. 16 Основного закона, что никакие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя РФ, закрепленным в главе 1, и требования ст. 135 Конституции о том, что положения глав 1, 2, 9 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. В связи с этим предлагается предусмотреть, что Конституционный Суд России разрешает дела о конституционности рассматриваемых законов после их принятия, но до передачи на одобрение органам законодательной власти субъектов РФ, ибо после одобрения это уже будет проверка конституционности Конституции, а не закона о конституционных поправках, что Конституционный Суд делать не вправе²⁵.

Другие авторы считают, что законы о поправках к Конституции не могут быть объектом рассмотрения в органе конституционного контроля, поскольку, во-первых, указанный закон до его передачи на одобрение субъектам РФ является лишь проектом, а Конституционный Суд не осуществляет предварительный контроль в отношении законопроектов, во-вторых, рассматриваемый закон после его одобрения необходимым числом субъектов РФ становится составной частью Конституции России, которая тоже, в свою очередь, не может быть объектом конституционного контроля²⁶.

На наш взгляд, наиболее оптимальными в исследуемом направлении являются следующие шаги.

Во-первых, наделение Конституционного Суда России полномочием обязательной проверки будущих конституционных поправок к Конституции (главы 3–8) после их одобрения па-

ный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в единый высший орган судебной власти страны. Подробнее см.: Коммерсантъ. 2013. 22 июня.

²⁵ См.: *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 1998. С. 79–80.

²⁶ См.: *Митюков М. А.* Конституционные суды на постсоветском пространстве : сравнительное исследование законодательства и судебной практики. М., 1999. С. 65.

латами Федерального Собрания до передачи на одобрение органам законодательной власти субъектов РФ (материальный конституционный контроль).

Во-вторых, закрепление за Конституционным Судом России полномочия по обязательному предварительному контролю закона о поправке к Конституции по порядку его принятия, одобрения до направления указанного акта главе государства для подписания и официального опубликования (формальный конституционный контроль). Для этого следует изъять у Верховного Суда РФ функции проверки в порядке гражданского судопроизводства Постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения Закона о поправках к Конституции законодательными органами субъектов РФ.

В субъектах Российской Федерации институт предварительного конституционного контроля получил более широкое развитие, несмотря на то, что созданы и действуют конституционные (уставные) суды лишь в 18 субъектах из 83. Объектами указанного контроля в соответствии с положениями законов отдельных субъектов РФ являются:

– законы о внесении изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов с точки зрения соблюдения законодательной процедуры их принятия (Республика Саха (Якутия) или их соответствия уставу по содержанию (Челябинская область);

– проекты нормативного правового акта или иного решения, предлагаемые для внесения на референдум (Республика Адыгея);

– процедуры проведения выборов глав субъектов, депутатов региональных парламентов (Республика Саха (Якутия));

– договоры и соглашения, заключенные между органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления (Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика), межрегиональные договоры (Республика Тыва), соглашения о международных и внешнеэкономических связях (Челябинская область).

Следует согласиться с тем, что в законодательстве субъектов РФ о конституционном правосудии может быть использован опыт земель ФРГ в части закрепления за органами конституционного контроля полномочий по осуществлению предварительного контроля за региональными законами, выносимыми на референдум, конституционными законами и законами о поправках в конституцию (устав), оправдавший себя в деятельности конституционных судов земель ФРГ (Бавария, Бремен, Гамбург, Рейнланд-Пфальц, Баден-Вюртемберг, Саар и Саксония)²⁷.

В целях расширения и укрепления системы конституционных гарантий реализации принципов разделения власти, верховенства и прямого действия Конституции на территории всей России с учетом опыта зарубежных стран предлагается расширить сферу применения предварительного конституционного контроля в нашей стране. Необходимо закрепить за Конституционным Судом РФ полномочие по проведению обязательного предварительного контроля в отношении проектов федеральных конституционных законов, изменений и дополнений к ним, финансовых (в том числе налоговых) законопроектов, законов, предусматривающих ограничения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, вводимых в соответствии с целями, установленными Основным законом (ч. 3 ст. 55), а также регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Введение в нашей стране обязательного предварительного контроля в отношении ряда нормативных правовых актов позволит предупреждать правотворческие ошибки, будет способствовать гарантированию прав, свобод, законных интересов личности, совершенствованию системы законодательства как на федеральном, так и региональном уровне. Фактически исследуемый институт предварительного конституционного контроля может стать одним из звеньев правотворческой процедуры, что позволит минимизировать правовые коллизии.

²⁷ См.: *Болдырева Е. В.* Конституционное правосудие в субъектах федерации : Россия и зарубежный опыт (США и ФРГ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 10–11.

И. Н. Г а л и н с к и й, М. Н. К у ш а к о в

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ВОСТРЕБОВАННОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Избирательная система традиционно считается важнейшим политическим институтом, который существенно влияет на всю политическую систему общества. Причем эффективность той или иной избирательной системы в первую очередь зависит от того, насколько она является отражением политической и правовой культуры населения, правосознания граждан и соответствует текущему состоянию развития общества¹. Другими словами, только через анализ фактического состояния сегодняшнего приднестровского социума и политической системы Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) можно обсуждать и предлагать те или иные подходы к реформированию избирательной системы Приднестровья.

Целесообразность реформирования существующей в Приднестровье избирательной системы и возможность перехода на выборы представительных органов власти с мажоритарной на пропорциональную или смешанную избирательную систему в последнее время достаточно активно обсуждаются в приднестровском политическом и экспертном сообществах, на страницах российских журналов².

¹ Подробнее см.: *Кочев В. А.* Избирательная система в контексте гарантий публичных и частных интересов // Проблемы гармонизации публичных и частных интересов в избирательном праве : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (Самара, 20 марта 2008 г.). Самара, 2008. С. 43–46 ; *Мясников А. П.* Новая избирательная система как фактор демократического обновления политической системы // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 2. С. 35–37 ; *Путкарадзе Н. Р.* Избирательная система в условиях развития политического плюрализма : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993 ; *Эрр Л.* Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе : правовые основы организации и деятельности : материалы Междунар. конф. (Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г.). М., 2013. С. 126–135.

² См., например: *Брусалинская Г. С.* Размышления о конституционном будущем Приднестровья и России // Государственная власть и мест-

Другими словами, вопрос стоит следующим образом – насколько изжила себя мажоритарная система выборов, используемая в Приднестровье при выборах органов законодательной власти и насколько востребована иная (пропорциональная или смешанная) избирательная система в данных специфических политических условиях. Вопрос этот не такой простой, как может показаться на первый взгляд, поскольку смена избирательной системы в том числе может привести к масштабным изменениям как в самой политике государства, так и в жизни приднестровского общества.

Комментировать имеющийся мировой опыт в области становления и формирования избирательных систем достаточно сложно, поскольку в каждом конкретном случае необходимо анализировать конкретные фактические реалии, которые диктовали определенные резоны, определившие выбор той или иной избирательной системы в тех или иных странах мира. Не надо забывать, что выбор избирательной системы – это в значительной степени выбор как представительства, так и партийной системы. В данном контексте отметим, что развитие и становление политических партий и, соответственно, избирательных систем в большинстве стран мира в основном проходили в условиях господства мажоритарной избирательной системы, т.е. исторически она сформировалась первой. И лишь по мере укрепления политических партий в результате относительно

ное самоуправление. 2010. № 7. С. 16–17 ; *Немченко П. А.* Проблема несовершенства способов формирования представительных органов в Российской Федерации и Приднестровской Молдавской Республике // Конституция как основа правовой системы государства в XXI веке : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 30–31 октября 2008 г.). М., 2009. С. 158–163 ; *Тимченко Л. А.* Политико-правовые проблемы формирования демократического общества в самопровозглашенной Приднестровской Молдавской Республике // Актуальные проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в современном мире : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Казань, 30 мая 2005 г.). Казань, 2005. С. 111–114 ; *Цан М. П.* Правовые основы организации местной власти в Приднестровской Молдавской Республике : вопросы совершенствования // Мониторинг законодательства и правоприменительной практики : оценки, предположения, прогнозы : Муромцевские чтения : материалы XIII Междунар. науч. конф. (Москва, 18 апреля 2013 г.). М., 2013. С. 107–113.

длительного развития многопартийности возникла пропорциональная избирательная система, а затем и смешанная.

Идеальной избирательной системы, говорят специалисты, не существует. По оценкам экспертов, сегодня около 55 % государств мира используют мажоритарную избирательную систему, 35 % – пропорциональную и 10 % – смешанную. Международные избирательные стандарты не устанавливают каких-либо предписаний государствам при выборе той или иной избирательной системы. Сами по себе мажоритарная или пропорциональная избирательные системы не могут служить показателем ущемления народного суверенитета или нарушения основных политических прав граждан. С точки зрения демократии нет никакой разницы, по какой избирательной системе проходят выборы. Каждая из них имеет свои сильные и слабые стороны, свои достоинства и недостатки. Более того, одна и та же система совершенно по-разному проявляет себя в конкретных государственных условиях разных стран. Поэтому выбор избирательной системы – это всегда очень сложный вопрос, ибо от выбора системы во многом зависят не только результаты выборов законодательной власти, но и будущее страны.

В Приднестровье на данный момент функционирует мажоритарная избирательная система, и приднестровское общество, отчасти в силу своей международной непризнанности и определенной социально-политической нестабильности, еще далеко от четкой и ясной политической структуризации, кроме того, партийная система все еще находится в стадии формирования, поэтому использование в полной мере потенциала пропорциональной системы при выборах органов законодательных власти, на наш взгляд, несколько преждевременно. Дело в том, что в массовом сознании приднестровцев сам институт политических партий не укоренился в качестве востребованной политической силы. Они во многом не понимают смысла самого института многопартийности, воспринимают его как некую фасадную многопартийность.

По мнению большинства приднестровских экспертов и общественных деятелей, некоторые приднестровские политические партии в большой мере являются, по сути, структурами, не выражающими социально-политические интересы

крупных общественных групп, и не объединены по принципу близости совокупных экономических, социальных и политических потребностей. Более того, большинство нынешних партий, функционирующих в политическом поле Приднестровья, публично, в том числе и в предвыборной агитации, пытаются выражать интересы всех приднестровцев. Реальный же уровень связи приднестровских партий с обществом существенно отстает от уровня, присущего развитым партийным системам в демократических государствах мира. В результате этого, как заявляют эксперты, складывается ситуация, когда не политические партии выражают интересы приднестровских избирателей, а наоборот, народ должен оказывать им содействие в продвижении к политической власти.

Это приводит к тому, что партии воспринимаются населением Приднестровья не как инструмент политического участия, а в большей мере как инструмент политического манипулирования. Социологические исследования, проведенные как в России, так и в Приднестровье, говорят о том, что уровень доверия граждан к политическим партиям достаточно низкий и партиям как политическому институту население не доверяет (в России, например, политическим партиям доверяет всего лишь около 19 % опрошенных, в Приднестровье и того меньше – около 10 %).

Именно поэтому, на наш взгляд, в нынешних условиях становления приднестровской партийной системы оптимальной для Республики на переходный период могла бы стать смешанная система выборов, которая позволила бы совмещать положительные свойства как мажоритарной, так и пропорциональной систем, учитывать интересы не только партийных, но и территориальных групп населения и проводить выборы на основе как мажоритарной, так и пропорциональной избирательной системы. Иначе говоря, при данной системе часть депутатов Верховного Совета могла бы избираться по партийным спискам, а часть – по мажоритарным округам.

Данная система применяется сегодня более чем в 20 странах мира, в том числе в таких демократических странах, как Германия, Австралия, Новая Зеландия, Венгрия, Италия, Болгария, Литва. Хотя в различных странах эта система до-

статочно разная, имеет свои особенности. В одних происходит чисто механическое сочетание этих двух систем с их плюсами и минусами. Но в других государствах, скажем в Германии, существует смешанная связанная система, где эти две системы соединены не механически, а работают в комплексе. И это позволяет им сохранять достоинства обеих систем и минимизировать их недостатки. Или, например, в Венгрии, где 176 депутатов избираются по индивидуальным избирательным округам, 152 депутата – по областным спискам, а 58 депутатов получают мандаты в соответствии с долей голосов, отданных по всем венгерским партийным спискам. Отсюда вытекает ценнейшее качество этой системы: возможность в условиях многопартийности не сводить выборы только к борьбе политических партий (по партийным спискам), а сочетать партийность выборов с борьбой отдельных кандидатов, в том числе и независимых. Более того, при смешанной системе, отмечают эксперты, отклонение от истинно пропорциональной системы даже ниже, чем при обычной пропорциональной системе.

Данная система реализуется также в Нагорном Карабахе, в котором, кстати говоря, функционирует наиболее развитая из всех непризнанных государств постсоветского пространства партийная система. Там 17 депутатов избираются по мажоритарной системе, а 16 – по партийным спискам. К смешанной системе собираются сегодня переходить и в Абхазии, где создана рабочая группа по составлению нового избирательного кодекса. Скорее всего, в его основе будет лежать смешанная избирательная система, по крайней мере, именно так заявил председатель абхазского парламента.

Об этом сегодня говорят в Молдове. Да и в России все больше и больше ведущих политиков и государственных деятелей, включая Президента, заявляют о необходимости возвращения к смешанной системе выборов с некоторыми модификациями.

Разумеется, все мы понимаем, что приднестровское избирательное законодательство, конечно, тоже нуждается в реформировании с учетом и в соответствии с происходящими в обществе изменениями. А так как избирательная система является весьма чутким индикатором реальных политических процессов, протекающих в приднестровском обществе, вводить новеллы в наше

избирательное законодательство и партийно-избирательную практику следует с особой тщательностью и осмотрительностью. Другими словами, мы не должны слепо копировать опыт других стран, даже самый хороший, поскольку большинство избирательных систем, функционирующих в ведущих демократических странах мира, складывались годами и десятилетиями.

В то же время лучший мировой опыт в области избирательного законодательства и избирательной практики мы, конечно же, не должны игнорировать, наоборот, изучать и по мере возможности использовать в Приднестровье. Несомненно и то, что приднестровский социум нуждается в широкой государственной, научной и общественно-партийной дискуссии по вопросу о реформировании существующей в Приднестровье избирательной системы, роли и месте политических партий в жизни приднестровского общества, создании условий для развития многопартийности.

Т. Х. Г у ч и г о в

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В XXI ВЕКЕ

История конституционно-правового развития Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации осложнена трагическими событиями военных действий 1994–1995 и 1999–2000 гг., которые привели к большим человеческим жертвам, разрушению населенных пунктов, промышленных объектов. Однако в настоящее время Чеченская Республика является одним из стабильно развивающихся субъектов Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе. Федеральная власть оказывает значительную финансовую поддержку, происходит восстановление ее социально-экономической сферы, культурных и религиозных объектов, что позитивно сказывается и на конституционно-правовом разви-

тии Чеченской Республики в начале XXI в. в рамках конституционного строя Российской Федерации.

Научных трудов, посвященных исследованию конституционно-правового развития Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации, на современном этапе не достаточно¹, а развитие происходит довольно интенсивное, что и подтверждает актуальность соответствующих исследований.

Конституционно-правовое развитие Чеченской Республики основано на Конституции Российской Федерации и Конституции Чеченской Республики², принятой на референдуме 23 марта 2003 г. Структура Конституции Чеченской Республики повторяет структуру Конституции Российской Федерации и включает следующие главы: основы конституционного строя; права и свободы человека и гражданина; государственное устройство; глава Чеченской Республики; парламент; правительство; судебная власть, прокуратура, адвокатура и нотариат; местное самоуправление; внесение изменений в Конституцию Чеченской Республики.

Глава 1 Конституции Чеченской Республики называется «Основы конституционного строя», и ее содержание во многом повторяет главу 1 Конституции Российской Федерации, но отражает и особенности реализации основ конституционного строя России в Чеченской Республике. В Конституции Чеченской Республики в ст. 1 и 2 акцентируется внимание на том, что Чеченская Республика является частью Российской Феде-

¹ См.: *Гумашвили Л. Э.* К вопросу об истории становления конституционного законодательства современной Чеченской Республики // История государства и права. 2011. № 19. С. 27–32 ; *Гумашвили Л. Э.* Конституционно-правовой статус Чеченской Республики (в порядке постановки вопроса) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 15–19 ; *Гучигов Т. Х.* Статус государственных языков в республиках Северо-Кавказского федерального округа // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. Воронеж, 2013. № 2 (15). С. 94–101 ; *Омарова З. А.* Проблемы реализации права на свободу вероисповедания в Северо-Кавказском федеральном округе (на примере Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики, Чеченской Республики) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 23–25.

² См.: Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рации: с точки зрения территории (составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации) и с точки зрения народа, являющегося частью многонационального народа Российской Федерации.

Конституционно-правовое развитие Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации характеризуется *следующими особенностями*, которые нашли свое отражение в Конституции Чеченской Республики и республиканском законодательстве.

1. *Указание на суверенитет Чеченской Республики в составе Российской Федерации.*

Он выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Чеченской Республики и является неотъемлемым качественным состоянием Чеченской Республики (ст. 1). Данное понимание суверенитета полностью соответствует ст. 73 Конституции Российской Федерации, относится к ведению субъекта Российской Федерации и повторяет формулировку «остаточного» принципа определения предметов ведения субъектов Российской Федерации.

По вопросу суверенитета субъектов Российской Федерации в юридической науке существует несколько точек зрения: одни ученые считают, что субъекты Федерации не обладают суверенитетом³, по мнению других, субъекты Федерации обладают ограниченным суверенитетом⁴. В некоторых рабо-

³ См.: *Алехина Н. В.* К вопросу о государственном суверенитете Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 15; *Крылова Е. Г.* Федерализм как демократическая территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 24–31; *Умнова (Конюхова) И. А., Степаненко А. С.* Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 29; *Чиркин В. Е.* Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. 2000. № 10. С. 9–10.

⁴ См.: *Арановский К. В.* Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 14; *Баглай М. В.* Конституци-

тах вышеуказанные позиции детально анализируются⁵. Ученые также отмечают, что на практике в России присутствуют отдельные элементы концепции делимости государственного суверенитета между Федерацией и ее субъектами⁶, а также об ущемлении прав субъектов Российской Федерации при реализации принципа приоритета федерального законодательства и необходимости дополнительно гарантировать конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации⁷. В 2000 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято постановление⁸, в котором указано, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской

онное право Российской Федерации. 2-е изд., изм. и доп. М., 1999. С. 126–127, 129; Теория государства и права : учебник / под общ. ред. О. В. Мартышина. М., 2007. С. 109; Худoley Д. М., Худoley К. М. К вопросу о понятии государственного суверенитета // Российский юридический журнал. 2012. № 2. С. 23; Шабо Ж.-Л. Государственная власть : конституционные пределы и порядок осуществления // Полис (Политические исследования). 1993. № 3. С. 7–9.

⁵ См.: Бурбина Ю. В. Проблемы суверенитета федеративного государства // Юридический мир. 2009. № 3. С. 31–37; Павлов С. Ю. Субъекты Российской Федерации в свете теории признаков государства // История государства и права. 2010. № 24. С. 38–43; Потанов М. Г. Субъект федерации – государство? // Право и политика. 2010. № 2. С. 31; Солодухин К. А. Надгосударственная власть и первый глобальный финансовый кризис // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 23–29.

⁶ См.: Кистринова О. В., Чертков А. Н. Самостоятельность государственно-территориальных единиц России : теория и практика : монография. Воронеж, 2012. С. 229.

⁷ См.: Стародубцева И. Коллизионное право : модель новой отрасли российского права. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2013. С. 27.

⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

Федерации в силу Конституции Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Безусловно, в Конституции Чеченской Республики подразумевается не ее государственный суверенитет, а суверенитет как самостоятельность в рамках своих предметов ведения, определенных Конституцией Российской Федерации. Как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, упоминая оговорку в Конституции Чечни о предметах ведения и полномочиях очень важна, но все-таки со словом «суверенитет» нужно обращаться осторожно. Он считает, что вряд ли по отношению к полномочиям субъектов Федерации следует использовать слово «суверенитет», а если это необходимо в этнических субъектах Федерации, делать уточнения, говоря о национальном суверенитете⁹. Мы согласны с мнением В. Е. Чиркина о целесообразности понимания суверенитета, предусмотренного Конституцией Чеченской Республики, как национального суверенитета. Такое понимание суверенитета не предполагает самостоятельности субъекта Российской Федерации в международно-правовых отношениях, а также не допускает сепарации как возможности выхода из состава России.

2. *Закрепление двух государственных языков: чеченского и русского* (ст. 10 Конституции Чеченской Республики).

Их статус устанавливается федеральным и республиканским законодательством, в частности Законом Чеченской Республики «О языках в Чеченской Республике»¹⁰. В республиках Северо-Кавказского федерального округа проживает много национальностей, и республиканские законы по-разному регулируют статус государственных языков: устанавливают их

⁹ См.: Чиркин В. Е. К вопросу о точности конституционной терминологии // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 29.

¹⁰ О языках в Чеченской Республике : закон Чеченской Республики от 25 апреля 2007 г. № 16-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

разное количество (в Чеченской Республике два – русский и чеченский, а в Карачаево-Черкесской Республике пять – абазинский, карачаевский, ногайский, русский и черкесский), по-разному закрепляют их соотношение с русским языком – от равноправия до приоритета русского языка в некоторых сферах (деятельность органов государственной власти, проведение выборов и референдумов и др.). Научные исследования статуса государственных языков республик в составе России проводились¹¹, но республиканское законодательство развивается, и существуют неисследованные актуальные вопросы, касающиеся сохранения и развития государственных языков в республиках Северо-Кавказского федерального округа.

Законом Чеченской Республики «О языках в Чеченской Республике» предусмотрено, что статус чеченского и русского языков как государственных не ущемляет права других народов Российской Федерации, проживающих на территории Чеченской Республики, в использовании и развитии своих языков. Детально регулируются гарантии равноправия и защиты языков в Чеченской Республике (ст. 4), к которым относятся:

- а) признание и защита неотъемлемого права граждан любой национальности на развитие их родного языка и культуры;
- б) право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

¹¹ См.: *Васильева Л. Н.* Совершенствование законодательства в области использования языков народов России // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 53–59; *Воронецкий П. М.* Конституционно-правовые проблемы статуса государственных языков республик в составе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009; *Жамалова Э. К., Курбанова З. М.* Конституционно-правовые основы равноправия языков народов России как фактор развития правовой культуры народов Дагестана // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 20–22; *Доровских Е. М.* Правовые аспекты национально-языковой политики в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 53–69; *Дударов С. З.* Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Кленов А. Л.* Проблемы языкового равенства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 57–61.

Закон Чеченской Республики «О языках в Чеченской Республике» гарантирует всем гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Чеченской Республики, право свободного выбора языка воспитания и обучения. Граждане имеют право на получение основного общего образования на родном языке и на выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Во всех образовательных учреждениях Чеченской Республики с иным языком обучения чеченский язык изучается как предмет.

В органах государственной власти Чеченской Республики, органах местного самоуправления, государственных учреждениях Республики употребляются государственные языки Чеченской Республики. Законы Чеченской Республики официально публикуются на чеченском и русском языках. Гражданину Российской Федерации, не владеющему государственными языками Чеченской Республики, предоставляется право выступать на заседаниях, совещаниях, собраниях в государственных органах, учреждениях, организациях на том языке, которым он владеет. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод. Граждане Российской Федерации вправе обращаться в государственные органы, учреждения, организации с предложениями, заявлениями, жалобами на государственных языках Чеченской Республики или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют. Ответы автору обращения даются на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык Российской Федерации – русский.

3. Включение в структуру Конституции Чеченской Республики главы «Права и свободы человека и гражданина».

Данная особенность отличает Конституцию Чеченской Республики от иных Основных законов субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к предметам ведения Российской Федерации. Следовательно, субъекты Федерации

не вправе регулировать данную сферу общественных отношений. Обоснование введения данной главы в Конституцию Чеченской Республики приводится в ст. 3: Чеченская Республика подтверждает особую политическую и правовую значимость прав и свобод человека и гражданина включением в Конституцию Чеченской Республики положений Конституции Российской Федерации, регулирующих права и свободы человека и гражданина. Создание условий, обеспечивающих каждому человеку достойную жизнь и свободное развитие, гражданский мир и согласие в обществе, сохранение и защита исторического и культурного наследия народов, их национальной самобытности – высшие цели Чеченской Республики. Содержание главы 2 Конституции Чеченской Республики «Права и свободы человека и гражданина» полностью соответствует главе 2 Конституции Российской Федерации. Поэтому ее следует рассматривать не как противоречащую конституционно закреплённому способу разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а как дублирование наиболее важной главы с учетом сложностей в политической и социально-экономической сферах для обеспечения максимально возможного гарантирования прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике, в том числе и путем их перечисления в Конституции Чеченской Республики.

4. Активное развитие законодательства Чеченской Республики, регулирующие важнейшие конституционно-правовые институты: референдум, конституционный контроль, парламентский контроль, институт омбудсмена и др.

В начале XXI в. принят ряд законов Чеченской Республики, отражающих ее развитие в направлении формирования демократических основ Республики. Это Конституционный закон Чеченской Республики «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике»¹², Конституционный Закон Чеченской Республики «О Конституционном Суде Чеченской

¹² Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике : конституц. закон Чеченской Республики от 8 февраля 2006 г. № 1-РКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»..

Республики»¹³, Закон Чеченской Республики «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного Суда и мировых судей Чеченской Республики»¹⁴, Закон Чеченской Республики «О референдуме Чеченской Республики»¹⁵, Закон Чеченской Республики «О местном референдуме в Чеченской Республике»¹⁶, Закон Чеченской Республики «О молодежи»¹⁷, Закон Чеченской Республики «Об образовании в Чеченской Республике»¹⁸ и др. Реализация вышеуказанных законов позволила сформировать Конституционный Суд Чеченской Республики как судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства в Чеченской Республике, а также гарантировать доступ к информации о его деятельности и деятельности мировых судей Чеченской Республики, в том числе о порядке осуществления судами конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства; порядке исполнения судебных актов; обеспечении доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о персональных данных; порядке информационного взаимодействия, осуществляемого судами,

¹³ О Конституционном Суде Чеченской Республики : конституц. Закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного Суда и мировых судей Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 30 июля 2010 г. № 39-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ О референдуме Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 28 апреля 2007 г. № 19-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ О местном референдуме в Чеченской Республике : закон Чеченской Республики от 2 апреля 2007 г. № 11-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ О молодежи : закон Чеченской Республики от 8 мая 2008 г. № 16-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Об образовании в Чеченской Республике : закон Чеченской Республики от 14 декабря 2006 г. № 52-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, органами Судебного департамента, органами судебного сообщества.

Правозащитная деятельность в Чеченской Республике дополнительно обеспечивается учреждением должности Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами государственной власти, администрациями городов и районов Чеченской Республики, органами местного самоуправления Чеченской Республики и должностными лицами. Защиту прав и интересов молодежи гарантирует Закон Чеченской Республики «О молодежи», который направлен на обеспечение прав молодежи, молодежных и детских общественных объединений, защиту их интересов, определяет правовые, организационные и социально-экономические механизмы реализации основных направлений государственной молодежной политики Российской Федерации в Чеченской Республике, регулирует вопросы государственной поддержки молодежных и детских объединений.

Таким образом, Чеченская Республика является субъектом Российской Федерации, развивающим свое конституционное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Чеченской Республики, определяющими ее конституционный статус. Статус Республики в составе Российской Федерации отличается от статуса иных субъектов Федерации по нескольким аспектам, обусловленным Конституцией Российской Федерации: указание на Республику как государство, возможность принимать конституцию в качестве основного закона на референдуме, устанавливать свой государственный язык. Данные особенности нашли свое отражение в конституционно-правовом развитии Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации в начале XXI в.

Т. А. Демина

**ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА
В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
МОЛДОВЫ И ПРИДНЕСТРОВЬЯ**

Конституция как Основной закон государства закрепляет основы конституционного строя, одним из элементов которых выступает форма государственного устройства.

Специфика государственного устройства любого государства – это его национальное достояние, исходящее из исторических судеб народа, особенностей социального развития, природных особенностей и других факторов.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. закрепила федеративную форму государственного устройства. Глава III Основного закона «Федеративное устройство» указывает на разделение территории государства на субъекты, закрепляет основы их статуса, процедуру преобразования. Применительно к России уместно вести речь не только о территориальной организации государства, но и об устройстве территории отдельных субъектов Федерации. Для этой цели характерно использование термина «административно-территориальное устройство». Наряду с указанным, в обиход вводится понятие «территориальная организация местного самоуправления»¹. При этом характер их взаимосвязи определен весьма нечетко. Дальнейшую регламентацию административное устройство получает на уровне законодательства субъектов Федерации (см., например, Закон Ивановской области «Об административно-территориаль-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 (в ред. от 25.12.2008).

ном устройстве Саратовской области» от 3 апреля 2000 г. № 21-ЗСО).

Закрепление формы государственного устройства в Основном законе является актуальным не только для федеративных государств, но и для унитарных, к которым относится Республика Молдова (РМ).

На сегодняшний день Республика Молдова является одним из государств постсоветского пространства, имеющих на своей территории неразрешенный политический и территориальный конфликт. Фактически на территории бывшей МССР сложились два самостоятельных государства: Республика Молдова с автономным образованием Гагауз Ери и Приднестровская Молдавская Республика (ПМР). Однако действующее на данный момент законодательство РМ закрепляет унитарную форму правления и формально распространяет юрисдикцию РМ на всю территорию бывшей МССР.

Организация государства с точки зрения его внутреннего построения с учетом национальных и территориальных факторов представляется сложной и настолько важной, что от нее в значительной степени зависит настоящее и будущее страны и ее государственности.

Территория – естественное условие существования государства. С административно-территориальным делением связана деятельность государственного аппарата как в центре, так и на местах².

Публичное управление в административно-территориальных единицах Республики Молдова основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ. Однако при этом Конституция прямо указывает, что применение указанных

² Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001. С. 91.

принципов не может затрагивать унитарный характер государства (ч. 3 ст. 109).

В соответствии с Конституцией (ст. 1) Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство с формой государственного правления – Республика³. Административно-территориальное устройство закреплено в Конституции РМ, Законе РМ «Об административно-территориальном устройстве РМ» № 191-14 от 12 ноября 1998 г. Кроме этого, были приняты специальные законы, регламентирующие особый статус Гагаузии и Приднестровья: «Об особом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 23 декабря 1994 г. и Закон «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)» от 22 июля 2005 г.

В законодательстве РМ наблюдается некоторое несоответствие между конституционными нормами и статьями законов. Так, например, в соответствии с Конституцией РМ в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. А согласно закону «Об административно-территориальном устройстве РМ» территория РМ подразделяется на уезды, города и села⁴.

Административно-территориальное устройство Республики осуществляется в двух уровнях: села (коммуны) и города (муниципии) составляют первый уровень, а уезды, автономное территориальное образование Гагаузия и муниципий Кишинэу составляют второй уровень.

Село является административно-территориальной единицей, объединяющей сельское население на основе общности территории, географических условий, экономических и социально-культурных связей, традиций и обычаев. Два и более сел могут объединяться и образовывать одну административ-

³ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Monitorul Oficial № 1 от 12 августа 1994 г.

⁴ Об административно-территориальном устройстве РМ : органический закон РМ от 12 ноября 1998 г. № 191-14 // Monitorul Oficial № 116-118 от 30 декабря 1998 г.

но-территориальную единицу, именуемую коммуной. Село, в котором находятся органы публичного управления коммуны, является селом-резиденцией. Коммуна носит, как правило, наименование села-резиденции.

Город является более развитой по сравнению с селом в экономическом и социально-культурном отношении административно-территориальной единицей, которая имеет соответствующие инфраструктуру, промышленность и торговлю и большая часть населения которой занята в промышленном производстве, сфере обслуживания, различных областях интеллектуальной деятельности, культурной и политической жизни. Некоторые города могут быть признаны муниципиями.

Муниципий является населенным пунктом городского типа, играющим важную роль в экономической, социально-культурной, политической, научной и административной жизни Республики и имеющим развитое жилищно-коммунальное хозяйство, учреждения образования, здравоохранения и культуры. Муниципий, в котором находятся органы публичного управления уезда, является уездным центром. Муниципий может подразделяться на секторы⁵.

В соответствии с законодательством РМ статус муниципия предоставляется городам Бэлць, Бендер, Кахул, Кэушень, Кишинэу, Комрат, Дубэсарь, Единец, Хынчешть, Орхей, Рыбница, Сорока, Тараклия, Тирасполь и Унгень. Уезд является административно-территориальной единицей, включающей в свой состав села (коммуны) и города (муниципии). Понятие «уезд» идентично понятию «район», предусмотренному ст. 110 Конституции РМ. Законодательно установлены следующие уезды: Бэлць, Кахул, Кишинэу, Единец, Лэпушна, Орхей, Сорока, Тараклия, Тигина и Унгень. Как видим, территории, составляющие ПМР, включены в структуру административно-территориальной организации Республики Молдова.

⁵ Об административно-территориальном устройстве РМ : органический закон РМ от 12 ноября 1998 г. № 191-14 // Monitorul Oficial № 116–118 от 30 декабря 1998 г.

Гагаузия – это автономно-территориальное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения. В автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом. Земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на территории автономно-территориального образования Гагаузия, являются собственностью народа Республики Молдова и одновременно экономической основой Гагаузии (ст. 111 Конституции РМ).

По Конституции Молдовы, «населенным пунктам левобережья Днестра могут быть представлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическими законами» (ст. 3). Что подразумевали авторы под терминами «особый статус», «особые формы и условия автономии», совершенно неясно. Однако и дух, и буква всех остальных статей абсолютно недвусмысленно указывают на единую государственную символику, единый государственный язык, единую систему законодательных, исполнительных и судебных органов, единые вооруженные силы, единую систему органов культуры и т.д. Непонятно, что же остается для гипотетического «особого статуса», причем не всей территории Приднестровья (включая и правобережные Бендеры), а лишь отдельных ее населенных пунктов?

Таким образом, указанные акты закрепили существование на территории Республики Молдова автономно-территориальных образований с особым правовым статусом – Гагаузию и Приднестровье, – установив при этом, что данные регионы являются неотъемлемой составной частью РМ и вправе решать лишь те вопросы, которые отнесены к их ведению Конституцией РМ и другими законами. Однако в действительности это положение не реализовано даже в отношении Гагауз Ери, получившей автономный статус еще в 1994 г. Вместо нормаль-

ной национально-территориальной автономии Гагаузская автономия существует как обычная укрупненная административная единица с расширенными правами в национально-культурной сфере, но чрезвычайно урезанной компетенцией и финансово-экономической базой, что постоянно приводит к возникновению конфликтов как в вопросах о правах собственности на предприятия и природные ресурсы Гагаузии, так и в вопросах функционирования языков на ее территории. Кроме того, территория Гагаузии была значительно сокращена. До сих пор РМ так и не позволила Гагаузии реализовать ст. 18 Закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» от 23 декабря 1994 г., регламентирующую принципы самостоятельного формирования бюджета Гагаузии.

Еще более декларативные нормы содержатся в законе, регламентирующем особый статус Приднестровья и устанавливающим лишь общие принципы данного статуса: демилитаризация, введение молдавского языка на основе латинской графики, соблюдение Конституции и иных нормативных актов РМ, проведение выборов в Верховный Совет под мониторингом Совета Европы и т.д. В законе отсутствуют такие принципиально важные положения, как принципы определения территории автономий, разграничение компетенции между центральным правительством и автономией, определение финансовой базы автономии.

Такая политическая и территориальная организация государства Республика Молдова предусматривается ее действующим законодательством. Однако фактически дело обстоит совсем иначе. На сегодняшний день Республика Молдова разделена на три части: собственно Республика Молдова (бывшая Бессарабия), Гагауз Ери и Приднестровская Молдавская Республика. И если Гагаузия, по сути, утратила полученные в ходе борьбы за автономию достижения и получила лишь статус культурной автономии в составе РМ, то Приднестровская Молдавская Республика вот уже более 20 лет де-факто существует как самостоятельное государство, отличное от РМ. Причем за указанный срок самопровозглашенная Республика достигла определенных успехов в деле построения государственности.

В международно-правовой литературе издавна используется понятие государства, представляющее единство трех элементов – суверенной власти, населения, территории⁶. Г. Еллинек писал: «Чтобы избежать юридических фикций и признать предшествующее всякой юриспруденции естественное бытие государства в одном из его составных, по-видимому, реально существующих элементов. Эти элементы суть территория, народ, властитель»⁷. Л. Дюги среди элементов государства особо выделял территорию: «Коллективность может быть государством только тогда, когда она осела на территории с определенными границами. Без этого нет государства»⁸.

ПМР обладает всеми указанными признаками, что подтверждает ее право на существование в качестве самостоятельного государства.

Уже в Декларации о независимости Приднестровской Молдавской Советской Социалистической Республики, принятой десятой сессией первого созыва Верховного Совета ПМССР 25 августа 1991 г., четко и конкретно определена территория Приднестровской Молдавской Республики, перечислены все административно-территориальные единицы, входящие в состав ПМР. Практически это вся левобережная часть бывшей Молдавской ССР, до 1940 г. входившая в Молдавскую АССР в составе Украины, и ряд населенных пунктов правобережной части, в том числе г. Бендеры, население которого на референдумах изъявило желание войти в состав Приднестровской Молдавской Республики⁹.

В дальнейшем территориальная организация государства была закреплена в Конституции ПМР, принятой на референдуме 24 декабря 1995 г. и Законе ПМР «Об административно-территориальном устройстве ПМР». Принципы организации и деятельности органов государственной власти, наряду

⁶ См.: Караман А. А. О самопровозглашении и признании ПМР // Ежегодный исторический альманах Приднестровья. 2000. № 4. С. 9.

⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 103.

⁸ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 128.

⁹ См.: Караман А. А. Указ. соч. С. 10.

с Основным законом, закреплены в ряде конституционных и обычных законов ПМР и иных актах законодательства.

Перечень административно-территориальных единиц, составляющих территорию ПМР, был закреплен в Декларации о суверенитете ПМССР от 8 декабря 1990 г., в Декларации о независимости ПМССР от 25 августа 1991 г. и в Конституции ПМР от 2 сентября 1991 г. В действующей редакции Основного закона перечень и название административно-территориальных единиц даны на момент принятия Конституции (24 декабря 1995 г.). Согласно ст. 14 Конституции ПМР в состав ПМР входят: города – Бендеры (с селами Варница, Гыска, Протягайлровка), Дубоссары, Рыбница, Тирасполь; районы – Григориопольский, Дубоссарский, Каменский, Слободзейский, Рыбницкий. Фактически состояние административно-территориального устройства ПМР несколько отличается от приведенного в Конституции: вместо отдельных административно-территориальных единиц – город Дубоссары и Дубоссарский район – в настоящее время существует единая административно-территориальная единица город Дубоссары и Дубоссарский район с едиными органами местной власти и управления, аналогично в отношении города Рыбницы и Рыбницкого района. Кроме того, статус города получили Григориополь, Каменка, Слободзея и Днестровск, ранее считавшиеся поселками городского типа, под юрисдикцией Республики Молдова оказалось село Варница. Таким образом, фактическое административно-территориальное устройство ПМР отличается от закрепленного в Конституции. По мнению законодателей, в тексте Конституции содержится описывающий перечень территориальных единиц, составляющих территорию государства, и не указывающий на ее фактическое административно-территориальное устройство. Это дает возможность изменять административно-территориальное устройство государства исходя из экономической необходимости и необходимости обеспечения эффективного управления территорией¹⁰.

¹⁰ См.: Конституция ПМР. Краткий постатейный комментарий, Тирасполь, 2000. С. 31.

В настоящее время действует Закон ПМР «Об административно-территориальном устройстве ПМР» от 17 июля 2002 г. № 155-З-III (САЗ 02-29), определяющий основополагающие принципы административно-территориального устройства Приднестровской Молдавской Республики, порядок образования, изменения и упразднения административно-территориальных единиц, критерии отнесения поселений к городским и сельским населенным пунктам, обеспечивающий необходимое нормативно-правовое регулирование в этих вопросах в целях организации государственного управления на местах и местного самоуправления, развития производственной и социальной инфраструктуры, обеспечения благоприятной среды обитания и рационального природопользования, а также условий для удовлетворения материально-бытовых и национально-культурных потребностей населения Приднестровской Молдавской Республики.

В соответствии с особенностями социально-экономического и естественно-исторического развития Приднестровской Молдавской Республики ее территория подразделяется на следующие административно-территориальные единицы: районы, города, сельсоветы и сельские населенные пункты.

Территория Приднестровской Молдавской Республики непосредственно подразделяется на районы и города, являющиеся самостоятельными административно-территориальными единицами Приднестровской Молдавской Республики, которые составляют в системе административно-территориального устройства Республики высший уровень.

Территория районов Приднестровской Молдавской Республики непосредственно подразделяется на города местного значения, сельсоветы, сельские населенные пункты, составляющие в системе административно-территориального устройства Республики первичный уровень.

Города могут иметь в своем составе городские микрорайоны и районы, другие населенные пункты (поселения-спутники), которые могут являться самостоятельными административно-территориальными единицами в составе города.

Населенные пункты, находящиеся на территории Приднестровской Молдавской Республики, делятся на городские и сельские.

На территории Приднестровской Молдавской Республики могут быть города со следующим статусом:

а) город-столица Приднестровской Молдавской Республики. Столицей в соответствии с Конституцией является город Тирасполь;

б) город, являющийся самостоятельной административно-территориальной единицей Приднестровской Молдавской Республики, – населенный пункт, являющийся промышленным и социально-культурным центром прилегающей к нему определенной территории с численностью населения не менее 5000 человек, для большей части активного населения которого характер основной деятельности напрямую не связан с сельским хозяйством (выращивание, сбор (заготовка) и первичная переработка сельскохозяйственной продукции);

в) город местного значения – населенный пункт, в котором основные коммунальные услуги (электро-, газо-, водо-, теплоснабжение и канализация) предоставляются в большую часть домовладений централизованно, дорожная сеть в котором имеет преимущественно твердое покрытие и для большей части активного населения характер основной деятельности напрямую не связан с сельским хозяйством (выращивание, сбор (заготовка) и первичная переработка сельскохозяйственной продукции).

К категории поселков относятся населенные пункты, которые не могут быть отнесены к категории городов, но для большей части активного населения которых характер основной деятельности напрямую не связан с сельским хозяйством (выращивание, сбор (заготовка) и первичная переработка сельскохозяйственной продукции)¹¹.

На протяжении 20 лет территория Приднестровской Молдавской Республики остается стабильной и неизменной. С востока территория ПМР граничит с территорией Украины,

¹¹ См.: Об административно-территориальном устройстве ПМР : закон ПМР от 17 июля 2002 г. № 155-3-III // САЗ 02-29.

делимитация и демаркация границ с которой проведены и согласованы. С запада естественной границей с Молдовой является Днестр, за исключением правобережных населенных пунктов, где граница соответствует административно-территориальным границам населенных пунктов.

В заключение необходимо отметить, что вовремя и правильно решенные проблемы территориальной организации способствуют сохранению стабильности и плодотворного функционирования государства, тогда как неверно найденные формы территориального устройства могут привести к распаду государства.

И. И. К а р т а ш о в а

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВЫСШИМИ СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ**

На протяжении двадцатилетней истории Конституции Российской Федерации 1993 г.¹ принцип ее прямого действия, закрепленный в ч. 1 ст. 15, сохраняет свое концептуальное значение в качестве одной из основ конституционного строя России. В силу конституционных предписаний органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 3 ст. 15); права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Одну из ключевых ролей в обеспечении реализации конституционных предписаний субъектами всего многообразия

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30.12.2008) // Рос. газета. 2009. 21 янв.

правоотношений играют органы судебной власти. Среди профессиональных государственных правоприменителей суды вносят наибольший вклад в обеспечение единого правового пространства на всей территории Российской Федерации в силу ст. 15 Конституции. При этом в отечественной науке конституционного права остается дискуссионным вопрос о пределах непосредственного применения Конституции РФ судами.

Вся полнота властно-публичной деятельности органов судебной власти проявляется при реализации полномочий высшими судебными органами.

В результате проводимого по инициативе Президента Российской Федерации В. В. Путина реформирования судебной системы² произошли существенные изменения в ее структуре. Согласно Федеральному закону о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»³ ст. 127, предусматривающая существование в качестве одной из высших судебных инстанций Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, исключена, в соответствии со ст. 126 и 129 Конституции России в новой редакции статус единственного высшего судебного органа сохраняет Верховный Суд Российской Федерации с расширением полномочий последнего в сфере правосудия.

Реализация принципа прямого действия Конституции Российской Федерации Верховным Судом Российской Федерации, а в недавнем прошлом и Высшим Арбитражным Судом РФ находится в непосредственной зависимости от характера осуществляемых ими полномочий. Так, согласно ст. 118 Основного закона России целью создания и деятельности всей судебной системы является осуществление правосудия. Верховный Суд Российской Федерации в предусмотренных федеральными законами процессуальных формах и правилах о подсудности рассматривает дела в качестве суда первой,

² См.: *Хамраев В.* Высшие суды не попали под амнистию. Начало очередной судебной реформы объявлено // *Коммерсантъ*. 2013. № 107. 22 июня. С. 1.

³ См.: *Рос. газета*. 2013. № 6249.

апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. При отправлении правосудия к Верховному Суду применимы общие правила реализации конституционных предписаний. Нами предлагается различать в зависимости от регулятивного потенциала конституционной нормы следующие способы применения Основного закона РФ судами при осуществлении правосудия⁴.

1. *Непосредственное применение конституционных норм* (норма Конституции конкретна, достаточна для решения спора (дела) на ее основе, в ее тексте отсутствуют оговорки о необходимости регулирования отношений с помощью отраслевого законодательства).

2. *Применение конституционной нормы по аналогии закона или права* (характер отношений, споров, подлежащих рассмотрению судами, свидетельствует о неурегулированности и невозможности такого регулирования исключительно в рамках Конституции РФ, а следовательно, затруднительности разрешения споров на основе ее непосредственного применения).

3. *Применение конституционной нормы совместно с толкованием этой нормы Конституционным Судом РФ* (норма Конституции разъяснена Конституционным Судом, благодаря которому она приобретает свойство предельной конкретности и достаточности для разрешения жизненной ситуации – происходит совокупное применение непосредственно нормы Конституции в истолковании, данном Конституционным Судом РФ).

4. *Применение конституционной нормы в разъяснении Верховного Суда РФ и (или) Высшего Арбитражного Суда РФ* (разъяснения высших судебных органов не имеют самостоятельного значения, неразрывны с Конституцией, поскольку обладают не опосредующим, а конкретизирующим характером).

⁴ См. подробнее: *Карташова И. И.* Роль принципа прямого действия Конституции РФ при отправлении правосудия // Опыт государственного строительства в России и зарубежных странах (к 20-летию Конституции РФ) : сб. материалов IX Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т. И. Метушевская. Курск, 2013. С. 82–85.

ром для нужд судебного правоприменения и обеспечения единообразия судебной практики).

5. *Применение нормы отраслевого законодательства в конституционно-правовом смысле, придаваемом истолкованием Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.*

6. Применение конституционных предписаний в качестве «дополнительной мотивировки выводов суда»⁵ при разрешении конкретного дела.

Таким образом, нормы Основного закона должны быть гарантированно применены судами при осуществлении правосудия, но в зависимости от объема конституционного регулирования и характера конкретного правоотношения избирается наиболее подходящий из возможных способ применения. Данный тезис о «предельности» непосредственной реализации Конституции РФ в деятельности судебных органов также нашел свое подтверждение в изменениях, внесенных 16 апреля 2013 г.⁶ в Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 31 октября 1995 г.⁷

Полномочия органов, входящих в судебную систему, не исчерпываются функцией по разрешению дел посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В соответствии со ст. 126 и 127 Основного закона России Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, являющиеся

⁵ Богомолов А. Б. Применение судами общей юрисдикции норм Конституции РФ (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

⁶ О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № 9 // Рос. газета. 2013. № 89.

⁷ О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 // Рос. газета. 1995. № 247.

высшими судебными органами, осуществляют и иные полномочия в предусмотренных федеральными законами процессуальных формах, в том числе *дают разъяснения по вопросам судебной практики*. Указанное конституционное положение получило свое дальнейшее развитие и конкретизацию в Федеральных конституционных законах⁸. Пункт 1 ч. 4 ст. 9 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в РФ» уточнил конституционную норму, определив круг вопросов, по которым Верховный Суд РФ уполномочен давать разъяснения «по вопросам применения законодательства Российской Федерации»⁹.

Разъяснение той или иной правовой нормы является одной из сторон толкования, выраженное вовне, наряду с уяснением «для себя». Официальное толкование Конституции РФ является «юридической монополией Конституционного Суда Российской Федерации»¹⁰, его «исключительной прерогативой»¹¹. При этом разъяснения, даваемые Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом, также носят обязательный характер, хотя и не для всех, но для определенного, достаточно обширного круга правоприменителей – судов общей юрисдикции и арбитражных судов всех инстанций. В силу оговорки, содержащейся в самой Конституции РФ, полномочие высших судебных органов по толкованию норм права, имеющихся

⁸ См., например: Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 06.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18. Ст. 589 ; О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ (в ред. от 25.12.2012) // Рос. газета.1997. № 3.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

¹⁰ *Гаджиев Г. А.* Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2000–2002 годов) // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 13.

¹¹ *Карташов В. Н.* Правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации по поводу применения судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права // Судебное правоприменение : проблемы теории и практики / под общ. ред. В. М. Сырых. М., 2007. С. 236.

как в отраслевом законодательстве, так и в Основном законе России, ограничено определенными пределами, а именно нуждами правоприменения в судебной практике. Разъяснение высшими судами служит единой цели обеспечения единообразия судебной практики, исключения многообразия казуального толкования и судьейского усмотрения в отношении одних и тех же норм права и категорий аналогичных дел и на практике обычно вызвано отсутствием легально определенно-го механизма той или иной процедурно-процессуальной нормы, а также недостаточной определенностью материальной нормы права.

Закрепление в тексте Конституции РФ норм, наделивших высшие суды полномочием по толкованию норм права без исключения из объекта такового норм Основного закона, породило на практике коллизию между реализацией принципа прямого действия Конституции РФ и обеспечением единообразия судебной практики. Согласно Особому мнению судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева к Постановлению Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» «исходя из общеправового принципа «никто не может быть судьей в собственном деле», в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено, что недопустимо ходатайство органа государственной власти о разрешении спора о компетенции, если спор касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности... Разрешение... спора о подведомственности одним из участников этого спора, явно заинтересованным в его разрешении, является нарушением ст. 93 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и закрепленного в нем общеправового принципа «никто не может быть судьей в собственном деле»¹². Конституционный Суд РФ не проявил своей заинтересованности в определении принадлежности и объема полномочий по толкованию конституционных норм и в условиях конфликта интересов не разрешил его в свою

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

пользу. В Постановлении № 19-П вообще не затрагивается вопрос о полномочиях Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ относительно толкования ими Конституции РФ. В дальнейшем Конституционный Суд выразил свою правовую позицию по данному вопросу следующим образом: «Отрицание права Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации давать на основе обобщения судебной практики абстрактное толкование применяемых арбитражными судами норм права и формировать соответствующие правовые позиции означало бы умаление его конституционных функций и предназначения как высшего суда в системе арбитражных судов, притом что он не вправе выходить за пределы своих полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, и вторгаться в компетенцию других органов государственной, в том числе судебной, власти»¹³.

Таким образом, при реализации своего полномочия по даче разъяснений по вопросам судебной практики высшие суды судебной системы РФ применяют нормы Конституции непосредственно, а также обеспечивают возможность эффективной реализации ее предписаний (опосредованной через конституционно-правовой нормативный комплекс, образуемый общей конституционной нормой и разъяснениями, изложенными в соответствующем постановлении пленума одного из высших судов¹⁴) иными судами общей юрисдикции и арбитражными судами при осуществлении правосудия.

На современном этапе конституционно-правового развития остро стоит проблема прекращения действия положений разъяснений высших судов, изложенных в постановлениях

¹³ По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор»: постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П // Рос. газета. 2010. № 27.

¹⁴ См.: *Богомолов А. Б.* Указ. соч.

плenumов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в случае если содержащиеся в них правовые позиции противоречат Конституции РФ. Не определен субъект выявления несоответствия указанных положений. Отсутствует механизм устранения нарушений, допущенных со стороны Высшего Арбитражного Суда, Верховного Суда, либо совместно обеими высшими судебными инстанциями (прекращение их действия путем отмены либо признания неконституционными).

Возможности, которые могут быть предприняты в рамках действующего законодательного регулирования, зависят от того, являются ли указанные разъяснения актом толкования нормы, содержащейся в *отраслевом законодательстве*, либо в *самой Конституции РФ*.

В первом случае применению подлежит ч. 2 ст. 74 в совокупности со ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «по жалобам граждан и объединений граждан на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд РФ проверяет конституционность оспариваемых положений закона лишь в той части, в какой они были применены в деле заявителя и затрагивают его права и свободы, и принимает решение по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и *смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием* и сложившейся правоприменительной практикой, а также с учетом их места в системе норм».

Таким образом, указанные нарушения Конституции РФ могут быть преодолены по общим правилам конституционного судопроизводства путем *оспаривания конституционности положений нормы закона в их истолковании Высшим Арбитражным Судом РФ*, на основе которого сложилась практика применения этих положений другими арбитражными судами.

Аналогичные выводы могут быть сформулированы и в отношении актов «толкования» Верховного Суда РФ. В Определении от 19 июня 2012 г. № 1087-О Конституционный Суд указал заявителю жалобы на неправильно избранный им способ

защиты своих нарушенных прав¹⁵. Гражданин Д. В. Степанов оспаривал конституционность законоположений, согласно которым Верховный Суд Российской Федерации дает разъяснения по вопросам судебной практики, а также изучает, обобщает судебную практику и в целях обеспечения ее единства дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации. При этом фактически его права были нарушены путем вынесения решения судом на основе разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, перераспределивших бремя доказывания между участниками процесса вопреки требованиям, установленным федеральным законом. В сложившихся правовых условиях возможно оспаривание конституционности положения ст. 152 Гражданского кодекса РФ в истолковании Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»¹⁶.

Иной способ, ранее предпринимаемый гражданами для защиты нарушенных прав, заключался в их обращении в Верховный Суд РФ с заявлениями об обжаловании отдельных положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ по правилам оспаривания нормативных правовых актов¹⁷.

¹⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Дмитрия Витальевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 19 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и пунктом 1 части 4 статьи 9 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 1087-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁶ Рос. газета. 2005. № 50.

¹⁷ См., например: Об отказе в принятии заявления об отмене пункта 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»: определение Верховного Суда РФ от 4 апреля 2003 г. № ГКПИ2003-371. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Верховным Судом РФ обоснованно было отказано в принятии заявлений по мотивам отсутствия законодательно определенной специальной процедуры оспаривания и признания противоречащими закону разъяснений Верховного Суда РФ, а также неприменимости общей процедуры оспаривания нормативных актов (глава 24 ГПК РФ, глава 23 АПК РФ).

Для преодоления существующего пробела в механизме реализации конституционных норм О. А. Беком предложено ввести прямой судебный контроль за рассматриваемыми актами, который должен осуществляться в порядке конституционного судопроизводства. В связи с этим автор предлагает закрепить в действующем законодательстве возможность оспаривания в Конституционном Суде РФ постановлений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, когда они выходят за рамки толкования, на предмет соответствия создаваемых ими правоположений Конституции РФ и закрепленному в ней принципу разделения властей¹⁸.

Наибольшая сложность возникает при разработке механизма преодоления несоответствий указанных разъяснений Конституции РФ без связи с истолкованием норм отраслевого законодательства. Один из таковых на практике подразумевает формулирование Конституционным Судом РФ его правовой позиции по тому же вопросу. Так, Конституционный Суд Постановлением № 19-П отреагировал на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹⁹. Однако в каждом подобном случае необходим повод к рассмотрению в виде обращения уполномоченных на то Конституцией РФ лиц.

Также способом преодоления нарушения может стать принятие закона, регулирующего соответствующие отношения. Однако подобный способ следует охарактеризовать как несоизмеримый юридической силе соответствующих актов, а так-

¹⁸ См.: Бек О. А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

¹⁹ Рос. газета. 1995. № 247.

же являющийся затратной как в экономическом, так и процессуальном смысле процедурой.

Предлагается расширить конституционные полномочия Конституционного Суда РФ путем дополнения ч. 2 ст. 125 Конституции РФ п. «д» следующего содержания: «разрешает дела о соответствии Конституции РФ разъяснений высших судебных органов РФ по вопросам судебной практики». Во исполнение указанного пункта также внести соответствующие изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

О. В. К и с т р и н о в а

**ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ
КАК ФОРМА «КОРРЕКТИРОВКИ»
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ**

В результате многочисленных политических, экономических и социальных изменений в начале 90-х гг. XX в. в России назрела необходимость принятия нового Основного закона государства. 12 декабря 1993 г. состоялся всенародный референдум по вопросу принятия новой Конституции Российской Федерации. В нем приняло участие 54,8 % зарегистрированных избирателей, из которых за Основной закон проголосовали 58,4 %. Таким образом, Конституция была принята и 25 декабря 1993 г. вступила в юридическую силу на территории всей Российской Федерации. Ее проект был разработан в короткие сроки в условиях острого конституционного кризиса, противостояния Президента и Верховного Совета, что сказалось на ее тексте. Процесс реализации Конституции выявил достаточно большое количество ее противоречий и несовершенств. Единственным способом их преодоления на тот момент стало толкование конституционных норм.

В соответствии со ст. 125 Конституции России¹ и п. 4 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»² толкование Конституции является прерогативой Конституционного Суда. С запросом о толковании может обратиться Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство и законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Целью толкования является, по мнению самого Конституционного Суда, «устранение неопределенности в понимании конституционных положений, обеспечение надлежащего их соблюдения, применения и исполнения»³.

С 1994 по 2013 г. Конституционным Судом было вынесено 12 постановлений по вопросам толкования. Данная деятельность Суда в юридической науке признается эффективной и соответствующей требованиям времени.

Так, по мнению Т. Я. Хабриевой, «практика Конституционного Суда выглядит вполне успешной на фоне провала предпринятых попыток принятия поправок к Основному закону, что позволит сделать вывод об использовании толкования как альтернативы жесткости Конституции»⁴. Ее точку зрения разделяет В. О. Лучин. «Толкование Конституции выступает как альтернатива жесткой процедуре внесения в нее поправок, которые могут быть направлены на конкретизацию содержа-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [с учетом поправок от 30 декабря 2008 г. № 6-КЗ, № 7-ФКЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

² О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ По делу о толковании ст. 81 (ч. 3) и п. 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 134-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Хабриева Т. Я. Реформирование Конституции Российской Федерации : возможности и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11.

ния ее норм»⁵. Значение толкования Конституционным Судом норм Конституции России Н. С. Бондарь видит в том, что им обеспечивается «как государственно-правовая (конституционная) оценка соответствующих сфер деятельности, так и развитие содержания самих конституционных норм без изменения текста соответствующих конституционных статей, и одновременно – обоснование отраслевого законодательства, конкретизирующего данные конституционные нормы и институты. Тем самым с помощью средств конституционного контроля обеспечивается своего рода сочетание стабильности и динамики Конституции, а на этой основе существенно повышается нормативно-правовой потенциал Основного закона»⁶.

Таким образом, деятельность Конституционного Суда по толкованию Конституции является достаточно эффективной, она позволяла Конституции долгое время оставаться неизменной, гарантировала ее стабильность, за которую выступали глава государства и высшие органы государственной власти. При этом многие постановления имели неоднозначный характер и исходили не столько из прямого смысла конституционной нормы, сколько из существующей политической ситуации в стране на момент поступления запроса.

В Постановлении от 11 декабря 1998 г. о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации⁷ Конституционный Суд определил, что Президент при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо

⁵ Лучин В. О., Мазуров А. В. Толкование Конституции Российской Федерации (обзор практики Конституционного Суда) // Право и власть. 2001. № 1.

⁶ Бондарь Н. С. Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества, государства // Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии «Конституционное правосудие». 2003. № 4 (22).

⁷ По делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

представлять каждый раз нового кандидата. Данное постановление перечеркивает смысл конституционной нормы, заложенный законодателем, так как одобрение кандидатуры Председателя Правительства Государственной Думой становится формальным и не имеет политического значения. Повторное предложение той же кандидатуры свидетельствует об игнорировании мнения Государственной Думы.

В Постановлении от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Конституционный Суд постановил, что «не является отклонением федерального закона в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции возвращение Президентом федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения палатой установленных Конституцией требований к порядку принятия федеральных законов предусмотренных ею условий и процедур»⁸. Таким образом, Конституционный Суд признал за Президентом право возвращать поступивший закон без рассмотрения в палату Федерального Собрания и создал дополнительную стадию, затягивающую законодательный процесс.

В Постановлении от 23 марта 1995 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд постановил, что «рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться согласно ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации не позднее четырнадцати дней после его передачи в Совет Федерации. Если Совет Федерации в течение четырнадцати дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается

⁸ По делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1996 г. № 10-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении»⁹. Данное Постановление было воспринято неоднозначно. Об этом говорит количество особых мнений судей Конституционного Суда. При этом одни из них высказывают свое несогласие с решением корректно, например В. О. Лучин, Г. А. Гаджиев, другие – в более жесткой форме. Так, например, судья В. И. Олейник считает, что «принятое решение Конституционным Судом Российской Федерации по толкованию ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации распространяется лишь на период работы и до истечения полномочий Совета Федерации первого созыва, что следовало оговорить в результативной части Постановления Конституционного Суда. В ином случае ч. 4 ст. 105 изменяется в сути и утрачивает на будущее (в части 14-дневного срока) пресекательную функцию и нарушает волю законодателя, выраженную в конкретных исторических условиях, обстоятельствах и целях. Без этой оговорки Конституционный Суд своим Постановлением, фактически переходя на аутентичное толкование, превысил свои полномочия, т.е. внес поправку в Конституцию, что недопустимо по его природе»¹⁰.

В 2008 г. Президент Д. А. Медведев в послании Федеральному Собранию предложил провести «корректировку» Конституции. И сразу началась деятельность в этом направлении. Уже в декабре того же года были внесены первые поправки в Конституцию России¹¹. Роль постановлений Конституционно-

⁹ По делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

¹¹ Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

го Суда о толковании снизилась. Так, с 2000 г. по настоящее время не было вынесено ни одного.

Вышеназванное предложение Президента получило отклик в научных кругах. То, что Конституцию необходимо корректировать, не вызывает сомнения, но способы этой корректировки предлагаются различные. Как либеральные, путем толкования, развития федерального законодательства или внесения поправок, так и революционные, путем принятия новой конституции.

В. Д. Зорькин отмечает, что изменение Конституции возможно, если изменения реальности покажут, что «действующая Конституция – даже посредством ее истолкования Конституционным Судом – уже не способна выполнять своих функций и не позволяет России адекватно ответить на вызовы исторического Времени»¹². По мнению С. А. Авакьяна, «в смутное время на поверхность поднимаются отнюдь не лучшие силы, хотя наряду с ними всплывают и неглупые люди. Они пытаются закрепить свое руководящее положение в конституциях, и это очень напоминает утопическую попытку управлять морем во время шторма. После этого общество успокаивается и опять начинает жить в системе вечных ценностей», поэтому «Конституцию России следует не поправлять, а менять»¹³.

В 2013 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию подчеркнул, что Конституцию необходимо менять, не уточнив способ этих изменений. На сегодняшний день идет процесс преобразования Конституции путем внесения в нее поправок. Так, 7 октября 2013 г. Президентом был внесен в Государственную Думу проект Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации, о Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации». Разработ-

¹² Зорькин В. Д. Россия и ее Конституция // Журнал российского права. 2003. № 11.

¹³ Авакьян С. А. Конституция как символ эпохи : в 2 т. М., 2004. Т. 1. С. 8.

ка и принятие нового проекта Конституции в настоящее время невозможны по причине пробела в законодательстве. Пока не принят федеральный конституционный закон, регулирующий процесс созыва Конституционного Собрания, несмотря на то, что было представлено достаточно большое количество проектов данного закона.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации долгое время осуществлял «корректировку» конституционно-правовых норм путем их толкования, тем самым сглаживая недочеты разработчиков проекта действующей Конституции. Но отдельные постановления не снимают полностью неопределенность в понимании некоторых конституционных положений, на что указывает наличие особого мнения судей по многим делам. В настоящее время в России назрела необходимость исправления данных недочетов, но делать это целесообразнее путем внесения поправок и развития федерального законодательства. Процесс принятия новой конституции может вызвать общественные волнения, так как политическая и социальная обстановка в стране не столь стабильна.

Т. В. Колобова

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВА
НА БЕСПЛАТНУЮ КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ
ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ**

Опыт работы уполномоченных по правам человека с жалобами граждан в Российской Федерации свидетельствует об острой востребованности населением бесплатной квалифицированной юридической помощи. Анализ обращений в адрес

уполномоченного по правам человека в Воронежской области показывает, что почти 40 % обратившихся просят оказать содействие в заключении договоров на юридическое сопровождение в судах различных инстанций¹.

15 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»². В данном Законе отсутствует понятие «квалифицированная юридическая помощь», которое в научной литературе понимается как профессиональная деятельность лиц, обладающих специальными познаниями в области права, по оказанию качественных правовых услуг³ (консультирование по вопросам права в устной и письменной форме, подготовка и составление юридически значимых документов, представительство и защита физических и юридических лиц в суде, органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и т.д.). Квалифицированность как признак юридической помощи – это минимальные стандарты (требования), которым должно отвечать лицо, оказывающее юридическую помощь. В Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ закреплено требование к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, о наличии высшего юридического образования. Качество юридической помощи государством не декларируется и не гарантируется.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ не содержит норм о деятельности уполномоченных по оказанию квалифицированной юридической помощи. В проекте Федерального закона № 566817-5 «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 27 июня 2011 г., внесенном

¹ Доклад уполномоченного по правам человека в Воронежской области о деятельности в 2012 г. URL: <http://ombudsman-vrn.ru>

² О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6725.

³ См.: *Ботнев В. К.* Право на квалифицированную юридическую помощь : конституционно-правовое исследование : монография. Калуга, 2012. С. 66.

Президентом РФ, была ст. 14 «Полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью».

Для обеспечения оказания Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации качественной юридической помощи в Федеральном конституционном законе от 26 декабря 1997 г. № 1-ФКЗ⁴ закреплено требование к кандидату на должность Уполномоченного – познания в области прав человека и форм их защиты. В законах многих субъектов Российской Федерации закреплены следующие требования к кандидату на должность омбудсмена:

- познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты (Московская область, Воронежская область, Республика Башкортостан);
- высшее юридическое образование либо ученая степень в области права (Амурская область, Нижегородская область);
- высшее профессиональное образование (Орловская область, Республика Татарстан);
- стаж работы по юридической специальности (Тюменская область).

Деятельность уполномоченных по правам человека по обеспечению права граждан на бесплатную квалифицированную юридическую помощь осуществляется по следующим направлениям.

1. Уполномоченные по правам человека являются субъектами, *оказывающими бесплатную квалифицированную юридическую помощь.*

Деятельность уполномоченных по осуществлению контроля за обеспечением гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи ведется по следующим направлениям.

1.1. В ходе приема граждан омбудсмены дают устные и письменные консультации по вопросам прав и свобод чело-

⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10.06.2008 № 3-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011 ; 2008. № 24. Ст. 2788.

века, форм и методов их защиты. В соответствии со ст. 28–29 ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» уполномоченные по правам человека участвуют в правовом информировании и правовом просвещении населения: размещают в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет либо доводят до граждан иным способом следующую информацию:

1) порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи;

2) содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание и пределы исполнения обязанностей гражданами и юридическими лицами;

3) компетенция и порядок деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений, государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и полномочия их должностных лиц;

4) правила оказания государственных и муниципальных услуг;

5) основания, условия и порядок обжалования решений и действий государственных органов, государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;

6) порядок совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий.

1.2. Разработка стандартов оказания бесплатной юридической помощи, создание центров по оказанию бесплатной юридической помощи в муниципальных районах и городских округах (Уполномоченный по правам человека в Московской области).

1.3. Сотрудничество с высшими учебными заведениями.

3 декабря 2012 г. состоялось открытие юридической клиники юридического факультета ВГУ и подписание трехсто-

ронного соглашения между Воронежским государственным университетом, ассоциацией юристов России и Уполномоченным по правам человека Воронежской области. Юридическая клиника создана с целью оказания бесплатной юридической помощи социально незащищенным гражданам Воронежа и области. Также консультирование граждан позволяет развивать практические навыки юриста у студентов. Студентами старших курсов юридического факультета ВГУ под контролем преподавателей производится разъяснение законодательства, решение конкретных правовых проблем и составление юридически значимых документов.

Уполномоченный по правам человека в Московской области также сотрудничает с высшими учебными заведениями: на базе Московского областного гуманитарного института организован Центр бесплатной юридической помощи, в высших учебных заведениях открываются юридические клиники, в которых студенты под руководством преподавателей оказывают людям правовую помощь бесплатно.

2. Уполномоченные осуществляют *контроль* за обеспечением гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи. Ни одно из закрепленных в Конституции Российской Федерации прав не может эффективно осуществляться без права на получение квалифицированной юридической помощи, которое в науке конституционного права рассматривается как юридическая гарантия всех прав и свобод.

По окончании года уполномоченные готовят ежегодные доклады о деятельности, в которых содержатся основные проблемы соблюдения конституционных прав граждан и рекомендации по их устранению. Типичные нарушения права на юридическую помощь:

- неисполнение своих профессиональных обязанностей лицами, которые в силу требований законодательства должны оказывать квалифицированную юридическую помощь;
- нарушение права граждан на обращения в органы государственной власти, государственные органы и органы местного самоуправления;

– неинформирование лиц, привлекаемых к административной ответственности, об их праве пользоваться квалифицированной помощью адвоката;

– нарушение прав несовершеннолетних на получение квалифицированной юридической помощи при их привлечении к уголовной ответственности;

– отсутствие финансирования из бюджета субъекта Российской Федерации адвокатских услуг, которые согласно закону адвокаты оказывают клиентам бесплатно и др.

В 2013 г. была создана Правительственная комиссия по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» под председательством министра юстиции А. В. Коновалова. 18 апреля 2013 г. министерством юстиции было проведено заседание Правительственной комиссии, на котором было принято решение о создании рабочих групп по определенным Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ направлениям государственной политики. Протоколом комиссии от 18 апреля 2013 г. № 1 были утверждены план работы комиссии и составы трех рабочих групп – по реализации мер государственной политики в области правового просвещения и правовой грамотности, группы по организации и стандартизации деятельности по бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации и группы по разработке систем рейтингования и оценки эффективности развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. В состав комиссий вошли сотрудники аппарата Уполномоченного по права человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области Т. Д. Зражевская и Уполномоченный по правам человека в Рязанской области А. Я. Гришко.

Согласно плану работы комиссии планируются:

1) подготовка предложений Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по формированию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

2) разработка мер, направленных на функционирование и развитие государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи;

3) обеспечение координации деятельности федеральных исполнительных органов государственной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по выработке организационно-правовых, социально-экономических, информационных и иных мер, принимаемых в целях реализации гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи;

4) анализ и оценка состояния обеспечения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи;

5) реализация основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Для эффективного осуществления полномочий омбудсменов по обеспечению права граждан на квалифицированную юридическую помощь необходимо наделить их следующими правами:

– право по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд в целях защиты неопределенного круга лиц (ст. 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁵);

– право до принятия решения судом первой инстанции вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения в целях защиты социальных прав отдельных граждан либо неопределенного круга лиц (ст. 47 ГПК РФ).

Целесообразно повысить статус ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, в связи с чем:

– включить в структуру доклада Уполномоченного нормативно-программный компонент, содержащий конкретные рекомендации органам государственной власти и органам мест-

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 14.06.2012 № 76-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2012. № 25. Ст. 3266.

ного самоуправления по обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

– для повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и представительных и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации необходимо по итогам рассмотрения ежегодных докладов уполномоченных принимать постановления органов власти по устранению отмеченных в докладе нарушений прав человека.

В. Г. П р о с в и р н и н

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7 ч. 2). С ратификацией основных международных актов в отношении несовершеннолетних¹ Российская Федерация выразила стремление участвовать в усилиях мирового сообщества по формированию среды, комфортной и доброжелательной для этой категории граждан.

Инструментами практического решения многих вопросов в отношении несовершеннолетних являются организацион-

¹ Декларация прав ребенка 1959 г. ; Конвенция о правах ребенка 1989 г. ; Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних 1985 г. (Пекинские правила) ; Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновление на национальном и международном уровнях 1986 г. ; Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г. ; Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних 1990 г. (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде).

но-правовые механизмы, созданные в стране за последние годы: реализация приоритетных национальных проектов («Здоровье» и «Образование») и федеральных целевых программ («Дети России» на 2007–2010 гг.), «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 гг.», «Развитие образования на 2013–2020 гг.», «Развитие здравоохранения» и др.); создание новых государственных и общественных институтов (Уполномоченные по правам ребенка при Президенте РФ и главах субъектов Российской Федерации, Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации); организация мер социальной поддержки семей с детьми и общенациональная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми; введение в практику единого номера телефона доверия; принятие ряда законодательных актов, направленных на предупреждение наиболее серьезных угроз осуществлению прав детей².

Аналогичные вопросы решаются на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 72 ч. 1 Конституции РФ.

В Воронежской области деятельность по отношению к несовершеннолетним закреплена как в законах, непосредственно

² См.: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 07.05.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755 ; О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 17. Ст. 1643 ; О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 29.06.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 48 ; Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 29.06.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

регулирующих эти вопросы³, так и в других законодательных актах⁴.

Системные меры на территории Воронежской области определяет Закон № 87-ОЗ. К ним относятся деятельность Уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области; ежегодный доклад правительства Воронежской области о положении детей в Воронежской области; меры по охране здоровья детей, защите их жилищных прав и интересов, а также по содействию физическому, интеллектуальному,

³ Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 87-ОЗ (в ред. от 03.12.2013) // Собр. законодательства Воронеж. области. № 16 (ч. I). Ст. 490 // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govvrn.ru> ; О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Воронежской области : закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 163-ОЗ (в ред. от 06.07.2009) // Собр. законодательства Воронеж. области. 2008. № 12. Ст. 422 ; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ (в ред. от 29.12.2010) // Коммуна. 2005. 22 окт. ; О защите прав ребенка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 26 июля 1999 г. № 101-П-ОЗ (в ред. от 04.12.2012) // Коммуна. 1999. 6 авг. ; О порядке осуществления деятельности, связанной с перевозкой в пределах территории Воронежской области несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений : закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 84-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. области. 2010. № 6 (ч. I). Ст. 345.

⁴ О государственной молодежной политике в Воронежской области : закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 32-ОЗ (в ред. от 27.12.2012) // Собр. законодательства Воронеж. области. 2009. № 5. Ст. 161 ; О профилактике правонарушений в Воронежской области : закон Воронежской области от 5 декабря 2007 г. № 157-ОЗ (в ред. от 17.10.2012) // Собр. законодательства Воронеж. области. 2007. № 12. Ст. 416 ; О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 6 мая 2010 г. № 34-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. области. 2010. № 5. Ст. 247 ; Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Воронежской области : закон Воронежской области от 5 декабря 2007 г. № 151-ОЗ (в ред. от 27.12.2012) // Собр. законодательства Воронеж. области. 2008. № 12. Ст. 410 и др.

психическому, духовному и нравственному развитию детей; защита прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, подготовки и занятости; социальная поддержка детей; защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; определение мест, в которых не допускается нахождение детей без сопровождения родителей или соответствующих лиц и др. Наряду с федеральными мероприятиями они формируют систему государственной политики в этой сфере⁵.

Одним из основных направлений этой политики является профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Решаемыми при этом задачами являются предупреждение указанных явлений; выявление и устранение причин и условий, способствующих им; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и социально-педагогическая реабилитация тех из них, которые находятся в социально опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий; развитие инновационных форм и технологий этой работы и совершенствование ее системы.

Данная деятельность основывается на определенных принципах (законности, демократизма, гуманности в обращении с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, использования инновационных форм и технологий в профилактической работе, обеспечения ответственности

⁵ Подробнее см.: *Николаева Ю. В.* К вопросу о стратегии и видах государственной политики в сфере защиты прав несовершеннолетних // Адвокат. 2011. № 5. С. 57–63 ; *Калюжная Л. Г.* К вопросу о Концепции правовой политики в области защиты прав несовершеннолетних, развития системы ювенальной юстиции в Российской Федерации // Право и образование. 2011. № 12. С. 148–155 ; *Комарницкий А. В.* Становление и развитие российской государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Проблемы защиты прав : история и современность : материалы IV Междунар. межвуз. науч.-практ. конф. 15 мая 2009 г. СПб., 2009. С. 159–161.

должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних⁶) и устоявшихся направлениях (своевременное выявление несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении; профилактика общественно опасного поведения несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних; предупреждение и профилактика наркомании и алкоголизма, а также правонарушений на бытовой почве). Ее осуществляют различные органы.

1. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН).

Данные комиссии являются постоянно действующими коллегиальными органами, осуществляющими предусмотренные законодательством меры по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, относящиеся к полномочиям органов государственной власти⁷. Они осуществляют предусмотренные федеральным и региональным законодательством меры по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Порядок их образования и деятельности, а также осуществления ими отдельных государственных полномочий устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

КДН являются наиболее важным органом в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершен-

⁶ Подробнее см.: *Головкина А. В.* Общие принципы организации и защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан // Ювенальная юстиция в Российской Федерации : правовые основы и перспективы : материалы науч.-практ. конф. и «круглого стола». Омск, 2005. С. 78–80 ; *Дикарев И. С.* Принцип повышенной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Рос. юстиция. 2007. № 5. С. 37–39 ; *Коновалова И. А.* Международные стандарты, принципы и нормы в области предупреждения правонарушений несовершеннолетних и их внедрение в российское законодательство // Адвокат. 2008. № 2. С. 94–103.

⁷ О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ (в ред. от 29.12.2010) Ст. 1.

нолетних, которые осуществляют самые разнообразные полномочия в сфере своей компетенции.

Они координируют деятельность органов, учреждений и организаций по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов; регулярно информируют органы публичной власти о состоянии этой работы; принимают участие в разработке и реализации целевых программ в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов, а также улучшения условий жизни, воспитания, обучения, труда и отдыха.

КДН организуют проверку условий использования труда несовершеннолетних и контроль за соблюдением условий их воспитания, обучения, содержания, а также за качеством обращения с ними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений; совместно с соответствующими органами или учреждениями осуществляют подготовку в суд материалов по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством.

Кроме того, они вносят предложения в органы опеки и попечительства о формах устройства и поддержки несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства; рассматривают жалобы и заявления о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетних; рассматривают материалы (дела) и принимают по ним решения, в том числе об административных правонарушениях, отнесенных действующим законодательством к их компетенции; вносят в государственные органы, органы местного самоуправления и различные организации представления по вопросам, касающимся прав и законных интересов несовершеннолетних; применяют меры воздействия, предусмотренные действующим законодательством, и т.п.⁸

⁸ См.: *Деменчук Д. В.* Права и обязанности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по российскому законодательству // Мы и право. 2013. № 1 (18). С. 12–21 ; *Ибраева Б. С.* О проблемах совер-

2. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: в сфере социального развития, сфере образования, науки и молодежной политики, сфере здравоохранения, сфере занятости населения.

Согласно ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 07.06.2013) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹. Самостоятельность субъектов РФ в установлении своей системы исполнительной власти проявляется в том, что они осуществляют собственное правовое регулирование организации и деятельности этих органов; устанавливают их виды, наименование и правовое положение в системе государственной власти; определяют территориальные пределы осуществления государственной исполнительной власти; определяют структуру органов исполнительной власти и подчиненность между различными органами; распределяют функции и компетенцию исполнительной власти субъекта РФ между различными видами органов.

Так, к полномочиям Департамента социальной защиты Воронежской области относятся, в частности, организация и осуществление мер по профилактике безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, а также организация индивидуальной профилактической работы в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию и (или) отрицательно влияющих на поведение несовершеннолетних, кроме того, осуществление деятельности, связанной с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах тер-

шенствования законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних // Новое в российском и международном праве. М., 2010. Вып. XII. С. 242–250.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

риторий государств – участников Содружества Независимых Государств – несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных и иных организаций.

В компетенцию Департамента образования, науки и молодежной политики Воронежской области входят обеспечение проведения единой государственной политики в сфере образования; принятие мер по реализации молодежной политики, решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; участие в разработке и реализации областных целевых программ в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; осуществление мер по развитию сети образовательных учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении; осуществление организационно-методического обеспечения и координации деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, находящихся в учреждениях его ведения; участие в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних.

Департамент здравоохранения Воронежской области занимается осуществлением мер по санитарно-гигиеническому воспитанию несовершеннолетних, а также пропаганде здорового образа жизни; защите прав пациентов при оказании медицинской помощи; организации развития сети детских и подростковых учреждений, оказывающих наркологическую и психиатрическую помощь; медицинскому обследованию несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей; оказанию консультативной помощи работникам органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также родителям или иным законным представителям несовершеннолетних; оказанию специализированной диагностической и лечебно-восстановительной помощи несовершеннолетним с отклонениями в поведении; участвует в разработке и реализации областных целевых программ в этой сфере.

Полномочиями Управления в сфере занятости населения Воронежской области являются участие в разработке и реализации областных целевых программ в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; профессиональной ориентации несовершеннолетних; содействии трудовому устройству несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства; оказании государственной услуги по организации временного трудового устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время и др.

3. Органы опеки и попечительства.

В соответствии с федеральным законодательством вопросы, связанные с реализацией государственных полномочий субъектов Российской Федерации по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних на их территории, регулируются законодательством субъектов РФ. Должностные лица органов опеки и попечительства в целях профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних используют предоставленные федеральным и региональным законодательством полномочия, связанные с осуществлением ими функций опеки и попечительства¹⁰.

4. Органы внутренних дел.

Осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с федеральным законодательством; в них могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по такой профилактике.

5. Уполномоченные по правам ребенка при главах субъектов РФ.

¹⁰ См.: *Малеина М. Н.* Средства защиты прав несовершеннолетнего, применяемые органом опеки и попечительства // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2013. № 4. С. 14–19; *Тарасова А. Е.* Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов // Там же. С. 19–24; *Касьянова И. Н.* Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми, утратившими родительское попечение // *Вопросы ювенальной юстиции.* 2013. № 4 (48). С. 14–18.

Это новые органы, созданные во втором десятилетии нынешнего века (в Воронежской области должность Уполномоченного по правам ребенка при губернаторе была учреждена 3 июня 2013 г. Законом № 87-ОЗ). Этим должностным лицам предоставлено право запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав, свобод и законных интересов ребенка, и беспрепятственно посещать их; направлять тем из них, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и интересов; привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов.

В региональном законодательстве закреплена ряд дополнительных гарантий прав несовершеннолетних. Так, в Воронежской области установлены такие дополнительные гарантии, как психологическая помощь, санаторно-курортное лечение детей из семей, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, и ряд других¹¹.

Таким образом, региональное законодательство о несовершеннолетних постоянно развивается и совершенствуется. За последние годы деятельность в этой сфере приобрела определенные системные черты и включила некоторые новые формы и направления деятельности, к которым можно отнести:

1) решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, детей-инвалидов;

¹¹ См.: О дополнительных гарантиях прав несовершеннолетних, признанных потерпевшими в уголовном судопроизводстве : закон Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 126-ОЗ // Молодой коммунар. 2011. 11 окт.

2) реализация региональных и ведомственных целевых программ, направленных на защиту и обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних;

3) осуществление мероприятий по обеспечению профессиональной ориентации несовершеннолетних;

4) осуществление мероприятий по обеспечению прав несовершеннолетних на отдых и оздоровление, сохранению и развитию организаций, деятельность которых направлена на достижение этой цели;

5) создание благоприятных условий для осуществления деятельности физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры, организаций, образующих социальную инфраструктуру для несовершеннолетних (включая места для их доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет), в целях содействия их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию и формированию навыков здорового образа жизни;

7) проведение мониторинга социально-экономического положения несовершеннолетних, соблюдения их прав и законных интересов.

При этом следует учитывать, что на федеральном уровне принимаются многочисленные правовые, процессуальные, организационные меры по обеспечению условий и гарантий соблюдения прав несовершеннолетних, которые в совокупности с региональными определяют политику Российской Федерации в этой сфере.

Ю. Г. П р о с в и р н и н

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Развитие информационных технологий (ИТ) стало значимым фактором социально-экономического развития многих

стран мира, повлекшим существенные изменения в различных сферах деятельности. Под их воздействием происходят сдвиги в сторону открытости и прозрачности политических процессов, расширения участия граждан в общественной жизни, изменения функций и увеличения числа политических факторов, плюрализации интересов в политическом процессе, дальнейшей эволюции системы опросов общественного мнения, предвыборных кампаний, отбора кандидатов и т.п.

Потенциальная возможность граждан с помощью ИТ непосредственно воздействовать на властные структуры, в том числе путем электронного голосования, ставит вопрос о трансформации существующих демократических процедур. Возникает институт «электронной демократии», возможность приближения органов власти к гражданам и расширения их связи с населением («электронное правительство», «электронные муниципалитеты»). Появляются предпосылки расширения числа вопросов, принимаемых путем референдумов (особенно на региональном и муниципальном уровнях), влияния на курс проводимой государством, федеральными и местными властями политики, оперативного доступа неограниченного количества людей к текстам законопроектов еще на стадии их предварительной разработки, более эффективной реализации конституционных прав граждан.

Организация и проведение выборов являются одной из важных процедур реализации этих прав и наиболее демократичной системой замещения руководящих постов в любых общностях людей. Известны и основные проблемы при организации выборов: большие сроки подготовки и подведения итогов выборов; высокая стоимость их организации, являющаяся одним из основных факторов при решении вопроса об их проведении; значительное количество исполнителей, привлекаемых к организации выборов на временной основе; достоверность поступающих из регионов статистических сведений.

Вот почему во многих странах стали осуществляться мероприятия по оптимизации избирательных процессов.

Одной из первых стала применяться автоматизация голосования, которая позволила ускорить процесс подсчета го-

лосов. На начальных этапах использовались механические устройства (рычажные машины), затем появились электро-механические на основе перфокарт (перфокартные системы, компостеры перфокарт), далее – электронные системы (электронные маркеры, системы оптического сканирования бюллетеней, специализированные электронные терминалы), в новейшее время и только в некоторых странах – интернет-голосование¹.

В нашей стране автоматизация голосования стала использоваться с начала 2000-х гг. в форме технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексов для электронного голосования (КЭГ).

КОИБ представляет собой устройство (сканер), устанавливаемое на стационарный ящик для голосования и обеспечивающий автоматизированный прием и обработку бюллетеней для голосования, подсчет голосов избирателей на избирательном участке и запись результатов голосования по каждому типу проводимых выборов на внешний носитель информации. Он обеспечивает сохранность данных в энергонезависимой памяти и сохраняет свое состояние и результаты работы после каждого обработанного бюллетеня. При подведении итогов по завершении голосования КОИБ в режиме синхронизации данных обеспечивает формирование единого протокола с распределением голосов по кандидатам.

Голосование через КЭГ практически ничем не отличается от процедуры работы с тачскрин-терминалами (виртуальные кнопки, сенсорные экраны, подсказки, вопросы). Это так на-

¹ Впервые рычажные машины для подсчета голосов в целях анонимности выборов предложили использовать британские чартисты в 30–40-х гг. XIX в., добивавшиеся всеобщего избирательного права при тайном голосовании. Дальнейшее развитие эти технологии получили в США с 1869 г., что было связано со сложностью американской избирательной системы. Системы электромеханического голосования возникли там же в 60-х гг. XX в. с появлением систем с перфокартами. Практически одновременно стали применяться урны со сканерами оптических меток. С 1990-х гг. началось использование систем непосредственного ввода голоса на основе компьютерных устройств и сенсорных экранов.

зываемая система голосования с прямой записью, осуществляющая сбор голосов путем предоставления электрооптических компонентов. Информация о голосах накапливается в запоминающих устройствах; после голосования она сводится в таблицы, хранимые на съемных носителях, а также может быть распечатана. Система может также передавать итоги в центр голосования для сверки и подсчета.

Безусловным преимуществом указанных систем является оперативность проведения голосования, подсчета голосов и объявления предварительных результатов выборов; снижение общих расходов по организации и проведению избирательного процесса; возможность проголосовать в тренировочном режиме по штатной технологии; облегчение доступа к голосованию лиц с ограниченными возможностями: созданы устройства, имеющие кнопки со шрифтом Брайля для слабовидящих людей, разрабатываются звуковые приложения для голосовых подсказок, транслируемых в подключаемые наушники или встроенные динамики. В некоторых электронных системах (как в российских КЭГ) используется сенсорный экран, микроконтроллерная схема и специальные файлы данных, что, по мнению разработчиков, позволяет надежно защитить комплекс от возможных попыток несанкционированного воздействия и вирусных атак.

В литературе высказываются различные мнения об эффективности электронного голосования, возможности определенных нарушений при его проведении, претензии предъявлялись уже к самому принципу автоматизированного подсчета голосов, предлагались меры по повышению их прозрачности, открытости для общественного контроля, усилению безопасности от вмешательства со стороны различных сил².

² См.: *Аверина Д. А.* Проблемы применения электронного голосования и пути их решения // Государство и право : современное состояние и перспективы развития : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Астрахань, 28 апр. 2011 г.). Астрахань, 2011. С. 63–66 ; *Насыбуллин А. А.* Проблемы электронного голосования // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 1 (9). С. 147–151 ; *Титовская А. В.* Проблема использования электронных средств голосования : зарубежный опыт // Конституционные основы информационной политики в России и за ру-

Следует признать, что при проведении электронного голосования имеются определенные недостатки, связанные со сложностью их разработки и внедрения, высокой стоимостью, сложностью для некоторых категорий избирателей (особенно пожилых людей), безопасностью данных, сбоями в системе, ошибками и др. Возникают проблемы по контролю итогов волеизъявления избирателей, так как учтенный голос – это всего лишь какой-то объем информации в памяти вычислительной системы. Прямое электронное голосование не оставляет никаких физических следов поданного голоса, а взломать КЭГ теоретически возможно так же, как и любой другой компьютер³.

бежом : материалы IV Междунар. конституц. форума, посв. 95-летию юрид. ф-та. СГУ им. Н. Г. Чернышевского (Саратов, 12–15 дек.). Саратов, 2013. Вып. 4. Ч. 2. С. 42–46 ; *Чиркова Е. В.* Способы фальсификации результатов выборов и пути их преодоления // Эволюция российского права : тез. докл. VI Всерос. студ. науч. конф. (Екатеринбург, 25–26 апр. 2008 г.). Екатеринбург, 2008. С. 273–276.

³ Надежность и защищенность сенсорных машин для голосования подвергается сомнению в разных странах мира. Одна из лабораторий, занимающихся компьютерной безопасностью в США, продемонстрировала простейший способ изготовить и внедрить в такую машину «жучок», который позволит вводить в аппарат, в том числе и дистанционно, любую информацию. Цена «проекта» – \$25, уровень технологии – школьный радиокружок. Уязвимость самых современных электрональных технологий стала причиной того, что в некоторых странах (11 штатов США, Голландия, Германия) использование ныне существующих аппаратов с непосредственным электронным вводом голосов законодательно запрещено. Подробнее см.: *Макаров О.* Отдай голос машине : голоса из урны // Популярная механика. 2012. № 3. Технологии. С. 5–7. Отметим, что в России КОИБ и КЭГ, как заявляют разработчики, «автоматически проверяют контрольные соотношения, сведя к минимуму вероятность случайных или преднамеренных ошибок при формировании протокола об итогах голосования; обеспечивают возможность контрольного подсчета голосов, предусмотренного законодательством; их программное обеспечение сертифицировано на отсутствие недеklarированных возможностей: в устройствах есть только программа с зафиксированным алгоритмом, который невозможно изменить в ходе голосования». См.: ГАС «Выборы» (брошюра). М., 2011.

Особенно спорным является использование в нескольких странах интернет-голосования. Некоторые авторы утверждают, что оно противоречит принципу гласности и открытости выборов, так как не позволяет проследить ход голосования и может быть сфальсифицировано⁴.

Автоматизация голосования не решает всех вопросов повышения эффективности избирательного процесса. Мероприятия по организации выборов носят разовый характер, и вся инфраструктура проведения выборов создается каждый раз заново. Поэтому желательна такая трансформация этой системы, которая допускала бы ее сохранение в периоды между выборами.

Проведение выборов в Российской Федерации в декабре 1993 г., а также изучение опыта зарубежных стран показали высокую эффективность применения средств вычислительной техники и телекоммуникаций на всех этапах проведения избирательной кампании, начиная с автоматизированной подготовки и ведения списков избирателей и заканчивая статистической обработкой результатов голосования. В ходе проведения избирательной кампании, связанной с выборами в Федеральное Собрание в декабре 1993 г., в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации впервые была частично апробирована автоматизация таких процедур, как ведение списков кандидатов в депутаты, избирательных округов и участков; сбор, обработка и представление статистической информации об активности избирателей в день выбо-

⁴ См., например: *Вологина Ж. Ю., Зинатчина Г. Ф.* Проблемы фальсификации выборов // Актуальные проблемы теории и практики применения российского законодательства : материалы II Всерос. заоч. науч.-практ. конф. (25 февр. 2011 г.). Сибай, 2011. С. 51–55 ; *Гришин А. И., Гришина М. А.* Проблемы электронного голосования посредством использования сети Интернет в Российской Федерации и зарубежных странах // Международная правовая помощь : актуальные проблемы применения норм семейного права и пути их решения : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. М. ; Саратов, 2011. С. 35–41 ; *Половова Е. В.* Голосование через Интернет : за и против // Новеллизация избирательного законодательства и актуальные проблемы его применения : материалы науч.-практ. конф. (12 окт. 2006 г.). Самара, 2006. С. 132–139.

ров, о предварительных результатах и итогах по всем видам голосования, о депутатском корпусе; подготовка к публикации итоговой информации о результатах голосования и списков избранных депутатов и др.⁵

Постепенно складывались условия для создания инфраструктуры автоматизированного обеспечения избирательного процесса на постоянной основе, что официально было сформулировано в концепции создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», утвержденной Постановлением Центризбиркома РФ от 12 июля 1994 г. Вначале она была закреплена на нормативном уровне⁶, а после приемки в эксплуатацию в июне 2000 г. получила законодательный характер⁷ и стала широко использоваться на всех стадиях избирательного процесса и уровнях выборов.

⁵ Подробнее см.: Федеральная целевая программа развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на 1996–2000 годы : постановление Правительства РФ от 18 декабря 1995 г. № 1242 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 52. Ст. 5166.

⁶ См.: О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : указ Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1723 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 18. Ст. 2067 ; Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 227 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10. Ст. 861 ; Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : указ Президента РФ от 18 августа 1995 г. № 861 (в ред. от 10.07.2003) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 34. Ст. 3443.

⁷ О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (в ред. от 11.07.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 172 ; 2011. № 29. Ст. 4291 ; О референдуме Российской Федерации : федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008). Ст. 72 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710 ; 2008. № 17. Ст. 1754 ; Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 21.10.2013). Ст. 74 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 ; 2013.

В настоящее время ГАС «Выборы» – это федеральная территориально распределенная, телекоммуникационная, автоматизированная система для реализации информационных процессов в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, обеспечения деятельности избирательных комиссий и комиссий референдума, а также для решения в установленном порядке задач, не связанных с проведением выборов и референдумов. Система позволяет комплексно решать задачи организации избирательного процесса на всех этапах: планирование подготовки проведения выборов, учет избирателей, ввод сведений о кандидатах в депутаты, проведение голосования, подведение итогов и последующая статистическая обработка результатов.

При ее эксплуатации важным вопросом являются юридическая сила и достоверность документов. В законодательстве закреплено, что они приобретают юридическую силу после их подписания соответствующими должностными лицами (электронные – после подписания электронными цифровыми подписями), а протоколы, сводные таблицы об итогах голосования, иные сводные документы, подготовленные в электронном виде – после обязательной проверки с помощью открытых ключей электронных подписей подлинности всех исходных электронных документов, на основе которых готовится сводный электронный документ. Результаты проверки

№ 43. Ст. 5453 ; О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 21.10.2013). Ст. 7 п. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171 ; 2013. № 43. Ст. 453 ; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 21.10.2013). Ст. 8 п. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919 ; 2013. № 43. Ст. 5453 ; О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 07.05.2013). Ст. 35 п. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950 ; 2013. № 19. Ст. 2329 ; О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (в ред. от 29.12.2010). Ст. 5 п. 3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3528 ; 2011. № 1. Ст. 45 ; Ст. 141 п. 3 УК РФ.

подтверждаются компьютерной распечаткой протокола проверки, которая подписывается должностными лицами в установленном порядке и приобщается к отчетной документации. Факт передачи данных фиксируется в специальном журнале нижестоящей комиссии. Достоверность документов обеспечивается процедурой ввода документов на бумажных носителях с формированием после этого электронного документа; соответствие данных электронного документа данным документа на бумажном носителе подтверждается компьютерной распечаткой. Все стадии этой процедуры заверяются подписями соответствующих должностных лиц и приобщаются к отчетной документации⁸.

Основной деятельностью ГАС «Выборы» являются информационные ресурсы, которые включают в себя персональные данные об избирателях, участниках референдума, выдвинутых кандидатах, зарегистрированных кандидатах на выборную должность, избранных кандидатах, доверенных лицах, уполномоченных представителях, членах избирательных комиссий, комиссий референдума; информацию о ходе и итогах голосования; картографическую информацию об административно-территориальном делении федерального и регионального уровней, территориальном устройстве муниципальных образований, используемую при подготовке и проведении выборов и референдума; информацию, связанную с деятельностью избирательных комиссий, комиссий референдума; информацию о нормативных правовых актах о выборах и референдуме; иную информацию, предусмотренную действующим законодательством.

Опорным звеном ГАС «Выборы» являются комплексы средств автоматизации (КСА), которые повторяют иерархию системы избирательных комиссий страны. КСА всех уровней состоят из технического, программного и информационного обеспечения, объединяются в информационно-коммуникационную сеть с использованием государственных и коммерческих каналов, сетей связи и передачи данных. Использование,

⁸ Федер. закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ. Ст. 12, 13.

эксплуатацию и развитие ГАС «Выборы» осуществляет Федеральный центр информатизации при ЦИК РФ. ГАС «Выборы» обслуживают более 3 тысяч системных администраторов, входящих в состав информационных центров (управлений) избирательных комиссий субъектов РФ, прошедших специальную подготовку и получивших сертификат на право эксплуатации КСА ГАС «Выборы».

Преимущества функционирования этой системы очевидны. Это экономия средств в результате повторного использования ранее созданной инфраструктуры; использование созданной системы для реализации других государственных программ; появление новых возможностей в избирательном процессе (например, проведение референдумов по заранее составленному списку вопросов); возможность использования ее при учете населения и недвижимости; межведомственная координация большого количества организаций; объединение в рамках единого плана финансовых, организационных, научно-технических, нормотворческих и законодательных инициатив; относительная безопасность⁹.

С позиции субъектов Российской Федерации весьма перспективным направлением использования ГАС «Выборы» может быть организация региональных информационно-телекоммуникационных сетей на базе развернутых в регионе КСА ГАС «Выборы» для информационного обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления, организации делопроизводства, проведения социально-экономического мониторинга и др. КСА ГАС «Выборы» используются и в деятельности органов местного самоуправления: эксплуатируются локальные телекоммуникационные сети, созданы полномасштабные информационные базы данных с использованием КСА территориальных избиркомов и т.п.

Вместе с тем в ходе ее эксплуатации возникли вопросы, связанные в первую очередь с достоверностью итогов голосо-

⁹ Подключение ГАС «Выборы» к сети Интернет и иным информационным системам и сетям связи, не применяемым в ГАС «Выборы», недопустимо (ст. 4 п. 10, 11 Федер. закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ).

вания в масштабах страны¹⁰. Это свидетельствует о необходимости усиления/введения общественного контроля за работой Федерального центра информатизации при ЦИК России. В этих целях можно привлекать не только наблюдателей, но и независимых программистов, системных администраторов, а также использовать программное обеспечение с открытыми исходными кодами, чтобы исключить закладки и недокументированные функции системы.

Современные ИТ активно внедряются не только для обеспечения голосования избирателей и подсчета голосов, но и на других стадиях избирательной кампании, для чего развивается инфраструктура доступа к сети Интернет, особенно в отдаленных и труднодоступных поселениях. В этих целях организуются центры общественного доступа – информационно-правовые службы, которые предоставляют населению бесплатный доступ к различной информации и организуют консультативную помощь по ее поиску. В ряде регионов страны были проведены эксперименты по электронному опросу избирателей с использованием интернет-технологий. При этом апробировались три различных способа участия граждан в ходе выборов на муниципальном и областном уровнях – с использованием компакт-дисков, электронных социальных карт и с помощью мобильных телефонов.

Широкое использование мобильных устройств повлекло за собой появление новейшего средства реализации конституционных прав граждан – использования мобильных приложений и возникновения так называемого «мобильного прави-

¹⁰ Интернет заполнен сообщениями : Автоматизация избирательно-го процесса. За и против. URL: <http://maxpark.com/user/472856709/content/960732> (дата обращения: 25.12.2013) ; Андропова О. ГАС «Выборь» : история всероссийского обмана. URL: http://www.ci.ru/inform01-02_11/p_04.htm (дата обращения: 23.12.2013) ; Система ГАС-ВЫБОРЫ: Лохотрон или Матрица? URL: <http://www.dal.by/news/2/03-03-12-16/> (дата обращения: 20.12.2013) ; Автоматизированная система обмана. URL: <http://www.rusnation.org/sfk/0711/0711-16.shtml> (дата обращения: 23.12.2013) ; Фирсов А. ГАС «Выборь» как самый большой лохотрон в мире. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=535> (дата обращения: 28.12.2013).

тельства». Оно представляет собой новую форму организации деятельности органов публичной власти, обеспечивающую за счет широкого применения сервисов на основе технологий мобильной связи качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями услуг, информации о результатах деятельности этих органов, а также участия в их деятельности. «Мобильное правительство» является логичным развитием концепции «электронного правительства» и базируется на инфраструктуре сотовой связи и широкополосного доступа в Интернет при помощи любых устройств: мобильных телефонов, ноутбуков, смартфонов, планшетов и т.п.

С технической точки зрения разница между «электронным» и «мобильным» правительством несущественна: необходимо всего лишь перенос уже созданных веб-сервисов на указанные устройства с разработкой для них нового пользовательского интерфейса. Ключевое отличие заключается в ином отношении пользователей (удобство, упрощенность, доступность), более широкий потенциальный охват целевой аудитории, чем при ориентации на традиционные ПК. В нашей стране их использование для доступа к сервисам электронного правительства на нормативном уровне было закреплено в 2010 г. в п. 5 подпрограммы «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе» Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»¹¹.

Мобильные технологии позволяют обеспечить не только ускорение темпов развития инфраструктуры доступа населения к сайтам органов публичной власти и другим средствам информационно-справочной поддержки и обслуживания населения, но и более активное участие граждан в деятельности органов публичной власти путем создания новых сервисов.

¹¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

Так, разработано и размещено для скачивания на ресурсах Apple Store и Google play/Android Market специальное приложение «Госуслуги» для доступа на портал государственных услуг (www.gosuslugi.ru) с мобильных устройств на платформах iOS и Android. За короткий срок это приложение вошло в число самых популярных программ, в частности стало лидером среди всех бесплатных приложений, скачиваемых для iPad. Оно поддерживает основные пользовательские функции портала (авторизацию, доступ в личный кабинет, настройку параметров получения уведомлений, просмотр каталога услуг, подачу заявлений на получение и просмотр на карте мест предоставления наиболее востребованных государственных услуг).

Кроме того, при привязке банковских или телефонных сим-карт к конкретному гражданину с идентификацией его любого местоположения¹² может быть сформирована такая система, которая позволяла бы любому гражданину осуществлять посредством мобильных устройств информационное взаимодействие с государственными и муниципальными структурами, в том числе в сфере избирательного процесса. Тем самым смещается акцент взаимодействия с электронным правительством: от пассивного ознакомления с информацией до активных действий по участию в управлении делами государства.

¹² Правовая основа для этого уже существует в виде удостоверяющих центров. См.: Об электронной подписи : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036 ; Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» : постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 584 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4108 ; Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг : постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 33 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 5. Ст. 377.

Е. В. С а з о н н и к о в а

О НРАВСТВЕННЫХ ОСНОВАХ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ И ПРОЦЕССЕ

«Как бы хороши ни были правила деятельности, они могут потерять свою силу и значение в неопытных, грубых или недобросовестных руках. Чем больше отгенок в своем практическом применении допускают эти правила, чем глубже касаются они личности и участи человека, чем более важным интересам общественной жизни они служат, тем серьезнее представляется вопрос – в чьи руки отдается приложение этих правил и при каких условиях»¹.

А. Ф. Кони

1. Общие положения

Идея статьи возникла под впечатлением очерка выдающегося судебного деятеля и писателя Анатолия Федоровича Кони «Нравственные начала в уголовном процессе (Общие черты судебной этики)» (1902 г.). А. Ф. Кони обосновал, что концепция уголовно-процессуального юридического образования должна включать не только проблематику истории и догмы уголовного процесса, но и изучение его нравственных начал. Правовое наследие А. Ф. Кони, выходя за рамки уголовного процесса, и сегодня не теряет своей актуальности. Глубокие мысли А. Ф. Кони имеют большое значение как для развития российского юридического образования в целом, так и для преподавания отраслевых правовых дисциплин на уровне высшего профессионального образования².

¹ Кони А. Ф. Нравственные начала в уголовном процессе (Общие черты судебной этики). Текст воспроизводится по изданию: Кони А. Ф. Избранные произведения. М., 1956. См. на сайте Образовательной библиотеки для молодежи России «VIVO VOCO». URL: http://vivovoco.rsl.ru/VV/PAPERS/БИО/КОНИ/АФКОНИ_Е.HTM

² ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900 – Юриспруденция (квалификация (степень) бакалавр) содержит в базовой (обязательной)

Изучение нравственных начал при получении высшего юридического образования не должно ограничиваться только рамками учебной дисциплины «Профессиональная этика». Эту деятельность нужно продолжать и в рамках других учебных дисциплин в разумном, соответствующем содержанию дисциплины объеме на основе добросовестного использования свободы преподавания.

Особенная роль конституционно-правового регулирования в правовой жизни общества предполагает внимательное отношение к нравственным идеалам. Включение нравственных начал в преподавание конституционного права и процесса, а также иных дисциплин государствоведческого профиля (по направлению «Юриспруденция» и по иным направлениям образования, в которых есть конституционно-правовое содержание) необходимо для формирования всех без исключения общекультурных и профессиональных компетенций будущих бакалавров и магистров.

2. Конституционное закрепление нравственности как гуманитарной ценности

«Нравственность» – русское слово, происходящее от слова «нрав». Оно впервые попало в словарь русского языка в XVIII в. и стало употребляться как синоним слов «этика» (от греч. *ethos* – нрав, обычай) и «мораль» (от лат. *mos*, что означало примерно то же самое, что *ethos* в греческом – нрав, обычай). В словоупотреблении слова «нравственность», «этика», «мораль» взаимозаменяемы, одновременно они приобрели некоторые оттенки, отличающие их друг от друга³. В частности, одним из общеизвестных различий морали и нравственности

части гуманитарного, социального и экономического цикла дисциплину «Профессиональная этика», проектируемые результаты освоения которой включают знания, умения и навыки из области норм этики и морали; ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900 – Юриспруденция (квалификация (степень) магистр) не содержит дисциплину, специально посвященную этико-нравственным аспектам профессиональной деятельности.

³ См.: Кармин А. С. Нравственность, мораль, этика : Слова и термины // Культурология : Культура социальных отношений. СПб., 2000. URL: <http://www.countries.ru/library/ethic/etterm.htm>

является то, что мораль представляет собой требования общества к поведению человека, а нравственность – внутреннюю установку человека жить по совести.

«Нравственность как конституционная ценность – это фундаментальная гуманитарная ценность, закрепляемая в конституции в системе других ценностей, являющихся объектом конституционной защиты и одновременно ограничителем поведения, запрещенного нормами конституционного права»⁴.

В отечественных конституциях 1918, 1925, 1937 гг. слово «нравственность» отсутствовало. Отчасти это можно объяснить тем, что правовое регулирование общественных отношений не достигло в тот период уровня, достаточного для всестороннего конституционного закрепления духовных основ жизнедеятельности общества.

В Конституции РСФСР 1978 г. была закреплена забота государства «об охране, преумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания советских людей, повышения их культурного уровня» (ст. 27). Другими словами, нравственность позиционировалась в контексте социального развития и культуры как предмет отдельного государственного интереса. Особое внимание в то время уделялось противодействию экспансии иностранных ценностей, если они могли нанести вред нравственности населения. Так, в ст. 28 Закона СССР «О государственной границе СССР (1982 г.) была закреплена обязанность пограничных войск «пресекать провоз через государственную границу СССР произведений печати, клише, рукописей, документов, материалов видеозаписи и звукозаписи, фотокиноматериалов, иной печатной и изобразительной продукции, содержащих сведения, которые могут причинить вред... нравственности населения»⁵.

В ныне действующей Конституции РФ 1993 г. слово «нравственность» употребляется один раз в связи с конституцион-

⁴ Магадов Ш. П. Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. URL: vak2.ed.gov.ru/catalogue/details/79745

⁵ О Государственной границе СССР : закон СССР от 24 ноября 1982 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ным регулированием ограничения прав и свобод человека и гражданина. Такое юридико-техническое решение сужает значение нравственности как объекта конституционного регулирования, потому что с нравственным началом должно соотносываться не столько ограничение прав человека и гражданина, сколько все устройство государственно-правовой системы страны.

3. Тема нравственности в действующем законодательстве

Сегодня выражена тенденция копирования федеральным законодательством конституционного предписания ч. 3 ст. 55 о возможном ограничении федеральным законом прав и свобод человека и гражданина только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности. Этот подход применен федеральным законодательством в отношении прав человека и гражданина:

– на свободу совести и свободу вероисповедания (ст. 3 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁶);

– на информацию (ст. 9 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷);

– на местное самоуправление (ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸) и др.

В настоящее время нравственные начала закрепляются в конституционном законодательстве в связи с разными общественными отношениями, входящими в предмет конституционного регулирования, каждому из которых в процессе преподавания может быть уделено внимание. Обратим внимание на некоторые из них.

⁶ О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Рос. газета. 1997. 1 окт.

⁷ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Рос. газета. 2006. 29 июля.

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газета. 2003. 8 окт.

Во-первых, теоретически обосновывается необходимость построения так называемого «нравственного государства»⁹, основанного на принципе человеческой солидарности (такое государство должно прийти на смену государству, основанному на принципе конкуренции¹⁰).

Во-вторых, в системе прав и свобод человека и гражданина предлагается выделять в качестве самостоятельного конституционное право на моральный протест¹¹.

В-третьих, необходимость защиты общественной нравственности является причиной назначения Конституционным Судом Российской Федерации закрытого заседания (ст. 55 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹²).

В-четвертых, в числе требований к служебному поведению государственных служащих закреплены обязанности: проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации; учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий; не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа (ст. 18 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹³).

Квалификационная аттестация судей включает, наряду с оценкой уровня профессиональных знаний, и оценку нравст-

⁹ См.: Нравственное государство как императив государственной эволюции : материалы Всерос. науч. конф. 27 мая 2011 г. М., 2011.

¹⁰ См.: *Якунин В. И.* Вступительное слово председателя конференции «Нравственное государство как императив государственной эволюции» // Нравственное государство как императив государственной эволюции. С. 12.

¹¹ См.: *Мальцев Г. В.* Нравственные основания права. М., 2009. С. 387–405.

¹² См.: О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹³ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

венных качеств судьи (ст. 20.2 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁴).

В-пятых, в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории России, либо лица, которому не разрешен въезд в Россию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в России, создает реальную угрозу... общественному порядку... в целях защиты... нравственности... может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данных лиц в России (ст. 25.10 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁵).

В-шестых, несоблюдение нравственных основ может явиться основанием для отказа некоммерческим организациям в государственной регистрации в случае, если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан (ст. 23.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁶).

В целях защиты нравственности уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации мотивированное решение в письменной форме о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества (ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

4. Выводы

За последние несколько лет отечественное конституционное законодательство шагнуло далеко вперед в регулировании нравственных отношений; произошел поворот в сторону

¹⁴ См.: О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

¹⁵ См.: О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹⁶ См.: О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

исторически присущего отечественной правовой традиции восприятия нравственности как общественно- и государственно-значимой ценности.

Традиционно история и догма конституционного права и процесса занимают основополагающее место в вузовском юридическом образовании, но все сильнее озвучивается необходимость внимательного отношения к гуманитарной составляющей образования. Особое значение необходимо придавать нравственным основам конституционного права и процесса.

Ц. С а р а н т у я а

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕШЕНИЙ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Конституция как Основной закон является стержнем каждого государства, в котором выражается его политико-правовой характер. Она позволяет получить целостное представление о стране, ее традициях, ценностях, о степени демократичности. И если в государстве имеется Конституционный Суд, то можно быть уверенным, что нормы Конституции претворяются, применяются, они гарантированы и их объективность обеспечена. Во всяком случае мы ставим перед собой эти цели и стремимся к ним. Становление конституционной демократии является процессом историческим, и мы встречаем на нашем пути проблемы, которые должны быть решены. В связи с этим хотелось бы коротко коснуться вопроса повышения эффективности решений Конституционного Суда в аспекте их действия *ex tunc* и *ex nunc* на примере Монголии и некоторых других стран.

Прошел 21 год с тех пор, как в 1992 г. наряду с первой демократической Конституцией Монголии был образован Кон-

ституционный Суд, призванный обеспечивать ее защиту. В течение данного срока осуществления указанных в Конституции полномочий Конституционный Суд столкнулся со множеством новых проблем, которые успешно преодолевает путем вынесения соответствующих решений, тем самым внося свой вклад в дело формирования правового государства в Монголии.

За эти годы в научной литературе, а также в правовой дискуссии Монголии неоднократно затрагивались и рассматривались вопросы соотношения между Конституционным Судом и Великим Государственным Хуралом (парламентом), между Конституционным Судом и Правительством, между ним и иными Судами. Поднимаются также вопросы о том, как и в каких случаях Конституционный Суд может и должен защищать основные права в их полном объеме и достигать такого уровня, на котором основные права стали бы общеобязательными, а также многие другие проблемы¹.

В данной статье сделана попытка проанализировать некоторые проблемы, касающиеся направлений и методов улучшения эффективности решений Конституционного Суда, так как именно при таких условиях будут созданы объективные начала для формирования правового государства, для полной реализации принципа верховенства Конституции.

Отличительной характеристикой такого органа, как Суд, является то, что выносимые им решения окончательны и имеют силу обязательного их исполнения. Это один из самых главных признаков разграничения Суда и органов законода-

¹ См.: *Ондар С. Ю.* Конституционный Суд Монголии : правовая природа и особенности // История государства и права. 2010. № 24. С. 35–40 ; Правовое регулирование статуса Конституционного ЦЭЦА (Суда) Монголии // Конституционная юстиция в политической и правовой системах России : материалы Междунар. конституц. форума (15, 16 декабря 2011 г., г. Саратов). Саратов, 2012. Вып. 3. С. 122–125 ; *Уранцэцэг Т.* Правовые основы обеспечения независимости правосудия в Монголии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012 ; *Чулуунжав А.* Взаимодействие высших органов власти Монголии при формировании высшего органа конституционного строя // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса : опыт России и зарубежных стран : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 2012. С. 229–233 и др.

тельной и исполнительной власти. Решения Конституционного Суда Монголии также отвечают этим требованиям, но при этом существует одна особенность, которая заключается в том, что сначала Суд выносит заключение, которое вносится на рассмотрение Великого Государственного Хурала. В случае признания заключения Великим Государственным Хуралом и вынесения им постановления заключение приобретает силу окончательного решения. Если же Великий Государственный Хурал отклоняет заключение, Конституционный Суд на своем заседании большого жюри рассматривает обоснование отклонения Великого Государственного Хурала и выносит окончательное решение в виде постановления.

На такое законодательное урегулирование оказали большое влияние общественно-политические условия Монголии в 1990-е гг. и общественное сознание в период перехода от тоталитарного режима к демократической государственности. Основываясь на понятии, что одним из проявлений демократичности является рассмотрение спорных вопросов большинством, в Конституции было закреплено положение о том, что Конституционный Суд должен вначале представить свое решение в Великий Государственный Хурал.

Это положение можно было бы критиковать с точки зрения конституционного права или же выявлять его слабые стороны с профессиональных позиций, однако тот факт, что внесение заключения Конституционного Суда в Великий Государственный Хурал узаконено самой Конституцией Монголии 1992 г., приводит к тому, что оно в условиях данной страны не является пока вопросом первостепенной важности и не может подлежать в обозреваемом будущем пересмотру.

Более значимыми и актуальными в таких условиях являются другие проблемы, например правовая сила и повышение эффективности решений Конституционного Суда, которые можно рассмотреть в пределах следующих двух аспектов.

1. Конституционный Суд при разрешении спора о неконституционности какого-либо закона должен придерживаться двух основных критериев. Во-первых, нарушает ли данный закон Конституцию с формальной стороны, т.е. со стороны

процедуры его утверждения, во-вторых, не противоречит ли Конституции данный закон по содержанию.

В случае вынесения Конституционным Судом решения о том, что допущено нарушение Конституции, то такое решение должно рассматриваться с точки зрения двух различных аспектов:

1) имеет ли решение Конституционного Суда обратную силу (иными словами, считать ли неконституционный закон недействительным с момента его принятия), т.е. действует ли решение Суда *ex tunc*;

2) не имеет обратной силы, т.е. вступает в силу со дня его вынесения (иными словами, неконституционный закон отменяется решением Суда), т.е. действует ли оно *ex nunc*.

Исходя из положения о том, что вся правовая система является единым целым, любое решение должно быть вынесено в рамках решения, имеющего верховную силу, и не нарушать его. Считается, что предоставление возможности одновременного действия противоречащих друг другу законов не соответствует принципам правового государства².

Именно исходя из этих позиций конституционные суды многих стран не выносят решение об отмене или недействительности неконституционного закона, а устанавливают тот факт, что в принципе он был недействителен изначально. В этих условиях государство и его должностные лица обязаны не только не применять недействительный закон, но и не исполнять любые решения, которые были вынесены на основе данного закона³.

При исследовании проектов законов о конституционных судах некоторых стран Центральной и Восточной Европы Венецианской комиссией была дана рекомендация для каждой страны дать в законе точное указание, в каких случаях ре-

² *Loewisch M.* Zu den Folgen der Nichtigkeitfeststellung eines Gesetzes durch das BVerfG. Juristenzeitung 16, 1961. S. 731.

³ *Harbich J.* Normenkontrollen durch das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik. Deutschland; Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл. Улаанбаатар, 2007.

шение Конституционного Суда вступает в силу с момента его вынесения, а в каких случаях имеет обратную силу.

В случае вступления в силу решения Конституционного Суда с момента его вынесения нет возможности пересмотра конкретных дел, разрешенных в гражданских судах на основе неконституционного закона. Но решение конституционного суда имеет полное отношение к тем делам, которые находятся в процессе судебного разбирательства. Что касается уголовных правоотношений, по рекомендации Венецианской комиссии решение конституционного суда должно иметь обратную силу в случае, если оно действует в пользу осужденного. Согласно Федеральному закону о Конституционном Суде ФРГ при установлении, что соответствующая уголовно-правовая норма была недействительной, то, несмотря на наличие вступившего в силу судебного приговора, возникает возможность пересмотра данного дела⁴.

Имеются случаи, когда принцип обратной силы решения Конституционного Суда может быть использован в сочетании с принципом применения решения с момента его вынесения. Так, в ст. 132 Конституции Албании указано, что решения вступают в силу со дня их опубликования, но Конституционный Суд может решить, что закон или другой нормативный акт теряет силу с другой даты.

Конституционный Суд Монголии на своем заседании среднего жюри может вынести заключение о нарушении Конституции, а на заседании большого жюри – постановление об отмене данного закона. В законодательстве Монголии не урегулированы вопросы, в каких случаях признавать решения Конституционного Суда имеющим обратную силу, поэтому в дальнейшем необходимо провести исследования в этом направлении для повышения роли и эффективности решений, которые будут вынесены в будущем.

Проведенные на сегодняшний день исследования показывают, что, когда решение Конституционного Суда приобрета-

⁴ Die Texte der Gesetze. Das Gesetz über dem Föderalen Verfassungsgericht. Die Informationen aus der Bundesrepublik Deutschland. 2 Ausgabe. Bonn, 1996. S. 76.

ет обратную силу, т.е. когда закон устанавливается недействительным с момента его принятия, появляется возможность полностью приостановить исполнение всех решений судебных и административных органов, вынесенных на основе данного закона, и возникают условия для повторного пересмотра конкретных уголовных дел.

Но вместе с тем создается мнение, что если неконституционный закон был уже реализован и данным законом, носящим всеобщий, публичный характер, права граждан уже были нарушены, то признание закона в данном случае недействительным приводит к тем же правовым последствиям, что и отмена закона решением Конституционного Суда.

В связи с этим можно привести в качестве примера сущность одного из споров, разрешенного Конституционным Судом Монголии 18 апреля 2007 г. Рассмотрев спор о неконституционности ряда положений Закона о налогообложении на повышение цен на некоторые виды продуктов, Суд установил, что в данном законе закреплялось: «...при определении размера доходов, подлежащих налогообложению, на продукции, указанные в п. 3.1.1 настоящего закона, расчет производится путем вычета 500 долларов США от стоимости 1 унции золота на Лондонской бирже металлов».

В ходе судебного разбирательства было установлено, что на Лондонской бирже металлов золото вообще не обменивается, вследствие чего стало непонятным, с какого именно курса вычитать указанные в законе 500 долларов США. Кроме того, определение подлежащих налогообложению доходов от повышения цен из расчета от 1 унции золота регламентировалось инструкцией, утвержденной приказом начальника Главного национального налогового управления. Исходя из всех обстоятельств дела, Суд расценил указанные нормативные положения противоречащими Конституции Монголии.

Вот почему, на наш взгляд, если реализация неконституционного закона приводит к нарушению прав, то это необходимо рассматривать с двух позиций: с точки зрения правовой гарантированности и с точки зрения справедливости, причем путем взвешивания этих двух правовых понятий. Граждане

вправе проживать в условиях «правовой гарантированности». Хотя в реальности налогообложение на повышение цен, установленное вышеуказанной инструкцией и утвержденное приказом, могло нанести как ущерб гражданам, так и, наоборот, принести им выгоду. Таким образом, под правовой гарантированностью подразумевается такое положение, при котором граждане будут защищены от различных изменений законодательства независимо от того, кто именно обязан возместить ущерб от нарушения закона: государство гражданину, или наоборот, гражданин государству. Не имеет значения, гражданам или государству нанесен ущерб, вопрос о возмещении ущерба не затрагивается. Иными словами, нельзя подвергать граждан каким-либо воздействиям, возникшим из-за ошибок законодателей.

В правовом государстве вопросу гарантированности придается особое значение, а в определенных случаях она преобладает даже над материальной справедливостью, и не затрагивать вопрос об ущербе или о его возмещении – становится закономерным.

Конституционный Суд Монголии посчитал неконституционным Закон о налогообложении на повышение цен на некоторые виды продукции, и данное решение не имеет обратной силы. Даже если решение о недействительности закона могло быть вынесено с момента его принятия, согласно вышеизложенной логике здесь также не будет речи о возмещении ущерба.

В приведенных случаях различие между установлением закона недействительным с момента его принятия и отменой закона Судом отмечается лишь с точки зрения теории права, а каких-либо различий в отношении последствий не наблюдается. Из этого можно сделать вывод, что разграничение данных двух понятий более связано с правоприменительной деятельностью судебных и административных органов.

В Законе о Конституционном Суде Монголии предусмотрено, что неконституционность законов, указов, иных решений Великого Государственного Хурала и Президента, решений Правительства, международных договоров Монголии, реше-

ний Центрального избирательного органа, а также отмена Судом своих предыдущих решений не являются прямым основанием для решения вопроса об ущербе и иных последствиях, наступивших вследствие этих нормативных актов. Из чего следует, что в Монголии не столь распространена концепция установления закона недействительным с момента его принятия. А возможность пересмотра дел в установленном порядке при наличии оснований для смягчения уголовного или административного наказания, руководствуясь решением Конституционного Суда, на практике вообще не применялась в силу вышеуказанной причины.

2. Законы и иные решения признаются неконституционными или отменяются заключением или постановлением Конституционного Суда. Отсутствие регламентов, обязывающих законодателей определить сроки исправления признанных неконституционными или отмененных положений законов и иных решений, а также как должны восполняться создавшиеся пространства, приводит к возникновению пробела в правовом регулировании.

Например, в Конституции Монголии указывается, что «вопрос о причастности к преступлению члена Великого Государственного Хурала обсуждает сессия Великого Государственного Хурала и принимает решение о приостановлении или об отказе от приостановления его полномочий. В случае установления Судом факта совершения преступления данным членом Великий Государственный Хурал отзывает его из членов».

Но Парламент в 2010 г. с отменой некоторых положений Закона о Великом Государственном Хурале Монголии оставил в силе лишь п. 6.9.1 ст. 6 этого закона, регулирующий вопрос о приостановлении полномочий члена в случаях, когда «он задержан непосредственно в ходе совершения преступления или на месте совершения преступления вместе с вещественными доказательствами, а также если Генеральным прокурором Монголии в Великий Государственный Хурал внесено предложение о приостановлении его полномочий». Конституционный Суд в 2012 г., рассмотрев спор о конституционности

этого положения закона, вынес окончательное постановление о его неконституционности вследствие того, что он ограничивает возможность рассмотрения вопроса о приостановлении полномочий члена Великого Государственного Хурала на сессии и установления факта совершения им преступления.

Согласно данному закону отсутствует любая возможность рассмотрения вопроса о приостановлении полномочий члена Великого Государственного Хурала, кроме случаев его задержания непосредственно в ходе совершения преступления или на месте совершения преступления вместе с вещественными доказательствами, чего, понятно, никогда не может произойти, или вероятность этого крайне редка. После отмены Судом данного положения в Законе о Великом Государственном Хурале вопрос о приостановлении членских полномочий остался без какого-либо урегулирования, что привело к возникновению значительного пробела в правовом регулировании.

Поэтому есть возможность изучения существующего опыта, когда при отмене положений какого-либо закона определенные отношения целиком остаются без правового урегулирования⁵. В этом случае Конституционный Суд устанавливает для законодателя конкретные сроки для внесения изменений в закон, который признан неконституционным, но признавая при этом его действительность в течение переходного периода.

Например, в соответствии с п. 5 ст. 140 Закона о Федеральном Конституционном Суде Австрии в случае отмены закона срок его отмены исчисляется с момента провозглашения решения или со специально установленного Конституционным Судом срока. Такое «обязательство» для законодателя или «поручение вынести решение» станет одним из проявлений, свидетельствующих о силе обязательного исполнения судебных решений.

Можно привести еще один пример: Конституционный Суд ФРГ хотя и устанавливает недействительность закона с мо-

⁵ См.: Конституционный контроль : доктрина и практика : материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М., 2012.

мента его принятия, но если устранение нарушения конституции может привести к возникновению пробела, т.е. пространства в правовом регулировании, то существует также практика лишь установления неконституционности закона. В таких случаях данный закон действует в течение определенного переходного периода и до замены его новым законодательным урегулированием.

Подобные случаи наиболее часто встречаются при нарушениях принципа равноправия, и их можно исправить следующими тремя методами: устранить доминированное предоставление права; расширить права субъекта, ограниченного в правах; установить новейшие положения, отвечающие принципу равноправия.

В соответствии со ст. 80 Закона о Конституционном Суде РФ обязанность по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ лежит на государственных органах и должностных лицах. Правительство РФ не позднее шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда вносит в Государственную Думу проект нового закона или взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. А Государственная Дума обязана включить и рассмотреть эти законопроекты между списком подлежащих рассмотрению законов. Кроме этого, Президент РФ и Правительство РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда обязаны соответственно отменить нормативный акт и принять новый либо внести изменения или дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

Из приведенных примеров очевидно, что суд может обратиться к любому органу или должностному лицу с «поручением вынести решение» подобно тому, как монгольские административные суды, сходные с Конституционным Судом и рассматривающие публично-правовые споры, вправе в соответствии с административно-процессуальным кодексом поручить административным органам и должностным лицам

вынести административный акт. Аналогично этому Конституционный Суд Монголии мог бы в случае отмены неконституционного решения поручить вынесшему решение субъекту исправить его, внести изменения или дополнения с указанием сроков.

Итак, проблема повышения эффективности решений Конституционного Суда охватывает широкий круг вопросов и является одной из составных частей проблемы формирования верховенства конституции.

М. Ю. С е р е д а

ИЗМЕНЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В ПЕРИОД ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА

Конституционное право на жилище в науке традиционно относится к социально-экономическим правам, а также к группе прав второго поколения¹. Оно является одним из наиболее значимых для каждого человека, так как удовлетворение жилищной потребности, наряду с потребностями в питании, одежде и медицинском обслуживании, является необходимым условием для достойной жизни и свободного развития каждого человека. В период существования Союза Советских Социалистических Республик обязанность всеобщего обеспечения населения жильем в пределах установленной законом нормы возлагалась на государство, в свою очередь гражданин имел право требовать от органов власти совершения действий, направленных на реализацию его права.

В начале 1990-х гг. прошлого века подобная конструкция в целом сохранялась, однако была дополнена правом на самостоятельное удовлетворение потребности в жилье. Согласно

¹ См., например: Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М., 2009. С. 148–150, 179–193.

© Середа М. Ю., 2014

ст. 58 Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России (действовавшей в период 1990–1993 гг.)² право на жилище обеспечивалось путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды либо путем приобретения или строительства жилья без ограничения площади.

В результате изменения социальной и экономической формации предполагалось, что основная часть населения должна будет обеспечивать себя жильем самостоятельно. В связи с этим высказывались сомнения о целесообразности закрепления данного права на конституционном уровне³. Это, в свою очередь, вызвало к жизни точку зрения о том, что закрепленное в ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации⁴ право не подкреплено встречной обязанностью государства и означает лишь юридическую возможность приобретения жилья за счет собственных средств. Как следствие, обосновывалось, что конституционное право на жилище реализуется в рамках конституционного права собственности и по своему содержанию ничем не отличается от последнего.

В текущем законодательстве содержание права на жилище не раскрывается. Статья 2 Жилищного кодекса РФ⁵ закрепляет лишь функции органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию условий для осуществления гражданами права на жилище. Исходя из анализа ее содержания можно сделать вывод о том, что законодатель

² Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.

³ См.: Конституция Российской Федерации : проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 370–372.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁵ См.: Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

трактует данное право, во-первых, как возможность каждого приобрести жилье за счет собственных средств, а равно распорядиться им в соответствии с гражданским законодательством (содействие развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище); во-вторых, как право отдельных категорий лиц на содействие государства в приобретении жилых помещений (в установленном порядке предоставление гражданам жилых помещений по договорам социального найма); и в-третьих, как обязанность государства по охране и защите жилищных прав граждан (обеспечение контроля за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда). Аналогичное понимание предлагается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Согласно Преамбуле Постановления «конституционное право граждан на жилище относится к основным правам человека и заключается в обеспечении государством стабильного, постоянного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях, в предоставлении жилища из государственного, муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, в оказании содействия гражданам в улучшении своих жилищных условий, а также в гарантированности неприкосновенности жилища, исключения случаев произвольного лишения граждан жилища (ст. 25, 40 Конституции Российской Федерации)»⁶.

Некоторые авторы в своих исследованиях раскрывают содержание права на жилище через перечисление его элементов. П. И. Седугин считает, что право на жилище включает шесть юридически значимых возможностей: стабильность пользования имеющимся жильем; улучшение своих жилищных условий; использование жилья в интересах других

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

граждан; обеспечение жильцам здоровой среды обитания; недопустимость произвольного лишения граждан жилья; неприкосновенность жилища⁷. Большинство из указанных возможностей вытекают из права собственности (либо права пользования) или имеют отраслевую природу. Право на неприкосновенность жилища является самостоятельным конституционным правом (ст. 25 Конституции РФ). В то же время необходимость обеспечения здоровой среды обитания присуща именно праву на жилище как самостоятельному конституционному праву человека и гражданина.

С 1 марта 2005 г. право на получение жилья за счет государства имеют лишь те граждане, которые встали на учет в качестве нуждающихся до наступления этой даты⁸. Таким образом, был окончательно оформлен переход от принципа преимущественного обеспечения жильем нуждающихся за счет государства. Обособились два способа реализации права на жилище: за счет собственных средств (в собственность или внаем) и за счет государства (для указанных в законе категорий лиц).

С нашей точки зрения, содержание конституционного права на жилище не идентично конституционному праву частной собственности. С другой стороны, его нельзя сводить лишь к тем правовым возможностям, которые закреплены в отраслевых нормативных правовых актах.

Исследуемое право является сложным по своей структуре. Во-первых, это вызвано природой самого предмета возникающих в ходе его реализации правоотношений – жилища. Современное состояние исследуемой сферы жизнедеятельности свидетельствует о том, что пользование жилым помещением, как правило, неизбежно связано с использованием иной инфраструктуры – земельных участков, на которых расположе-

⁷ См.: *Седугин П. И.* Жилищное право. М., 1997. С. 19–20. Цит. по: *Богданов Е. В.* Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. 2003. № 4.

⁸ См.: О введении в действие Жилищного кодекса РФ : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

ны дома, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и т.д. На качество жилья, комфортность проживания в нем непосредственно влияет в широком смысле слова «окружающая среда» – наличие подъездных путей к жилью, экологическая обстановка, расположение поблизости объектов, снижающих уровень инсоляции и т.д. Как уже было сказано, жилищные условия оказывают непосредственное влияние на развитие личности. Из этого вытекает требование доступности жилищно-коммунальных услуг, наличие в жилище необходимой инфраструктуры (в том числе сетей связи, а в последнее десятилетие – и доступа в сеть Интернет).

Во-вторых, правоотношения, возникающие в ходе реализации конституционного права на жилище, включают в себя не только приобретение и (или) пользование жилым помещением. Возможно выделить следующие наиболее значимые стадии (этапы) реализации исследуемого права.

1. Приобретение жилого помещения (что может включать в себя постановку на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий).

2. Пользование жилым помещением, прилегающим земельным участком, общим имуществом собственников помещений в многоквартирном жилом доме.

3. Переход права на жилое помещение, не влекущий прекращения права на проживание.

4. Капитальный ремонт жилого помещения.

5. Прекращение права на жилое помещение по различным основаниям.

Наконец, как уже было сказано, многообразны основания, по которым те или иные граждане приобретают право пользования жилым помещением. К их числу относятся приобретение жилья за свой счет, статус члена семьи (или бывшего члена семьи) собственника жилого помещения, приватизация, приобретение жилья за счет государства (муниципальных образований) в собственность или социальный наем, проживание по договору коммерческого найма.

В связи с изложенным требуется выявить общие для всех форм реализации исследуемого права элементы. Для наибо-

лее полной характеристики содержания конституционного права на жилище целесообразно обратиться к понятию «юридическая конструкция».

Под юридической конструкцией в юридической науке понимается такое структурное расположение правового материала, которое характеризуется внутренним единством прав, обязанностей и форм ответственности соответствующих лиц⁹. Юридические конструкции есть результат типизации правовых средств в процессе саморазвития правовой материи¹⁰. Юридическая конструкция – структурное образование, в отличие от понятий содержание юридической конструкции раскрывается не через существенные признаки, а через элементный состав. Элементы ее структуры, а также связи между ними (права и обязанности субъектов) образуют качественно новое правовое «строение» с присущим ему механизмом реализации¹¹. Юридическую конструкцию (по аналогии с нормой права) нельзя приравнивать к законодательной формулировке. В западной литературе справедливо отмечено, что «какой-либо вопрос может регулироваться не отдельной нормой с конкретным содержанием, а группой различных (порой, противоречащих друг другу) предписаний, которые могут быть применены при разрешении дела. Такие предписания могут исходить как от законодателя, так и от судов, либо носить доктринальный характер»¹². Конструкция более высокого порядка может конкретизироваться с помощью иных конструкций; «составные части» одной юридической конструкции могут содержаться в различных статьях нормативного правового акта и даже в нескольких актах различных уровней.

⁹ См.: *Сухарев А. Я., Зорькин В. Д., Крутских В. Е.* Большой юридический словарь. М., 1998. Т. IV. С. 790.

¹⁰ См.: *Алексеев С. С.* Восхождение к праву : поиски и решения. М., С. 282.

¹¹ См.: *Трубникова Е. В.* Юридические конструкции в Конституции Российской Федерации // Конституционные чтения / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2003. Вып. 2 : Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке. С. 39–40.

¹² См.: *Legal Systems of the World. A Political, Social and Cultural Encyclopedia / ed. by Herbert M. Kritzer.* ABC-CLIO, Inc., 2002. P. 531.

В целях уточнения содержания конституционного права на жилище на современном этапе были проанализированы основные международные и национальные нормативные акты, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), судов общей юрисдикции.

В результате были выявлены следующие особенности исследуемого права, отличающие его от иных конституционных прав и свобод человека, прежде всего – от права частной собственности.

1. Повышенная защита «слабой стороны» в рамках правоотношений, связанных с предоставлением и использованием жильем в рамках частноправовых отношений.

Как «слабую сторону» можно рассматривать несовершеннолетнего, должника по ипотечному кредиту в отношениях с банком, нанимателя по коммерческому найму по отношению к наймодателю. Доктрина, допускающая повышенную защиту «слабой стороны» в отношениях, основанных на принципе формального равенства, неоднократно применялась Конституционным Судом РФ и органами конституционной юстиции зарубежных государств. В Постановлении от 23 февраля 1999 г. № 4-П Суд указал, что гражданин в правоотношениях с банком является экономически более слабой стороной и нуждается в особой защите своих прав, что влечет необходимость ограничить свободу договора для другой стороны, т.е. для банка¹³.

Ограничения, направленные на повышенную защиту слабой стороны, содержатся в действующем законодательстве. В соответствии с ч. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника

¹³ По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О. Ю. Веселяшкиной, А. Ю. Веселяшкина и Н. П. Лазаренко : постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 10. Ст. 1254.

данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

2. Право лица независимо от основания проживания на комфортные условия жизни, соответствующие современному уровню жилищных стандартов.

Указанное требование предполагает прежде всего обеспечение жилого помещения технологической инфраструктурой (водо-, тепло-, электроснабжение, наличие связи), а также соразмерную плату за коммунальные услуги. Статья 44 Конституции СССР от 7 октября 1977 г. гласила, что право на жилище обеспечивается невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги.

Согласно ч. 3 ст. 34 Хартии Европейского союза об основных правах «в целях борьбы против социального исключения и бедности в соответствии с правилами, установленными коммунитарным правом, национальным законодательством и обычаями Союз признает и уважает право на социальную помощь и на помощь в обеспечении жильем, призванных обеспечить достойное существование всем тем, кто не располагает достаточными средствами». Важное значение имеет ст. 36 Хартии, закрепившая право на доступ к службам общэкономического назначения. К таковым относятся платные услуги, играющие ключевую роль для экономики и жизнедеятельности современного общества, оказываемые в таких сферах, как телекоммуникации, транспорт, энергетика, и в том числе коммунальные услуги¹⁴. Аналогичные гарантии предусматривают некоторые современные зарубежные конституции, в частности статья 65 Конституции Португалии¹⁵.

¹⁴ См., например: Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий (постатейный) / под ред. С. Ю. Кашкина. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 768–769.

Европейский суд по правам человека в Решении по делу Хуршид Мустафа и Тарзибахи против Швеции от 16 декабря 2008 г. (*Khurshid Mustafa and Tarzibachi v. Sweden*, жалоба № 23883/06)¹⁶ признал выселение нанимателей из жилого помещения за отказ убрать спутниковую тарелку, с помощью которой они смотрели программы на родном языке, неправомерным вмешательством в осуществление основных прав. Суд, в частности, указал, что свобода получения информации распространяется не только на сообщения об общественно значимых событиях, но также охватывает культурное самовыражение и развлечения. Тем самым осуществление права на жилище¹⁷ признано связанным с правом на получение информации.

3. Распространение защиты жилища не только на само жилое помещение, но и на связанную с ним инфраструктуру и окружающую среду.

ЕСПЧ неоднократно указывал на необходимость наличия благоприятной окружающей среды в районе расположения жилища, включая отсутствие вредных выбросов, неприятных запахов и т.п.¹⁸ На данном основании вмешательством в осуществление основных прав признавалось расположение рядом с жилыми домами вредных производств.

В ходе бесплатной приватизации сложилась правоприменительная практика, когда в муниципальную собственность передавался многоквартирный дом как целое, а гражданам в

¹⁶ Информация с официального сайта Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> (дата обращения: 10.12.2013).

¹⁷ Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод не содержит отдельной статьи, посвященной праву на жилище, однако ЕСПЧ защищает права жильцов в рамках ст. 2, 8, 10, ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции.

¹⁸ См., например: Пауэлл и Рейнер (*Powell and Rayner*) против Соединенного Королевства : постановление от 21 февраля 1990 г. // Серия А. № 172. С. 18 ; Фадеева (*Fadeyeva*) против Российской Федерации (Жалоба № 55723/00) : постановление Европейского суда по правам человека от 9 июня 2005 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2006. № 3.

собственность отходили лишь отдельные квартиры. При этом часть помещений в таких жилых домах исключалась из состава общего имущества и впоследствии передавалась в аренду или в собственность коммерческим организациям. Суды общей юрисдикции в удовлетворении требований граждан о признании таких действий незаконными отказывали. Решения, как правило, мотивировались тем, что такие помещения не имели исключительно технического предназначения и имели какие-либо полезные свойства. Конституционный Суд РФ в Определении от 19 мая 2009 г. № 489-О-О указал, что из ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ не следует, что помещение, входящее в состав общего имущества, не обязательно должно быть предназначено для обслуживания всех или нескольких помещений и иметь исключительно технический характер. Также суд отметил, что иных критериев, в том числе критерия наличия иных полезных свойств у помещения, который используется в судебной практике для исключения нежилых помещений из состава общего имущества собственников помещения в многоквартирном доме, ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса Российской Федерации не содержит¹⁹.

4. Запрет на дискриминацию в рамках жилищных правоотношений на всех стадиях реализации права на жилище.

Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на недопустимость нарушения принципа равенства всех перед законом в рамках реализации права на жилище, в том числе если постановка на учет в качестве нуждающегося произошла после установленного законом срока по не зависящим от гражданина причинам, от даты передачи помещений в собственность граждан и муниципальных образований и т.п.²⁰

¹⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб товариществ собственников жилья «Невский 163» и «Комсомольский проспект-71» на нарушение конституционных прав и свобод п. 1 ст. 290 Гражданского кодекса Российской Федерации и ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 489-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

²⁰ См., например: По делу о проверке конституционности ст. 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой граждан А. С. Епанечникова и

Считаем, что ст. 14 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ²¹ закрепляет явно дискриминационные условия распределения средств Фонда в зависимости от числа домов на территории муниципального образования, управление которыми осуществляется товариществами собственников жилья. В случае непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений получение средств на проведение капитального ремонта вообще исключается, что также противоречит ст. 19 Конституции РФ.

5. Стабильность пользования жильем помещением, более жесткие условия лишения человека права собственности и иных прав на жилье по сравнению с правами на иные виды имущества.

Соответствующие нормы содержатся в ряде федеральных законов. Так, согласно ч. 1 ст. 446 ГПК РФ взыскание по исполнительным документам не может быть обращено на жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением, за исключением случаев, предусмотренных законодательством об ипотеке. Также не может быть обращено взыскание на земельный участок, на котором расположено такое жилое помещение. В соответствии со ст. 31.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в ред. от 30.12.2012) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»²² собственник жилого помещения, который не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также добросовестный приобретатель,

Е. Ю. Епанечниковой : постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2011 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 16. Ст. 2309 ; По делу о проверке конституционности абзаца второго п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобами граждан А. Н. Хмары и В. Н. Шума : постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2012 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 10. Ст. 1273.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3799.

²² Там же. 1997. № 30. Ст. 3594.

от которого было истребовано жилое помещение, имеет право на разовую компенсацию за счет казны Российской Федерации в случае, если по не зависящим от указанных лиц причинам в соответствии с вступившим в законную силу решением суда о возмещении им вреда, причиненного в результате утраты указанного в настоящей статье имущества, взыскание по исполнительному документу не производилось в течение одного года.

Временное непроживание лица в жилом помещении, в том числе в связи с осуждением его к лишению свободы, само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением²³.

6. Право на предоставление жилого помещения предполагает наличие у гражданина права на правомерное («основанное на законе») ожидание.

Доктрина «правомерного ожидания» в отношении имущественных прав была развита Европейским судом по правам человека в рамках применения ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции. «Правомерное ожидание» состоит в притязании на получение имущественной выгоды или актива. Оно может основываться на заключенном договоре, выданном разрешении (лицензии), нормативном или ненормативном акте, предоставляющем имущественные права, а также вступившем в силу судебном решении²⁴. Важное значение имеет

²³ По делу о проверке конституционности ч. 1 и п. 8 ч. 2 ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е. Р. Такновой, Е. А. Оглобина, А. Н. Ващука : постановление Конституционного Суда РФ от 23 июня 1995 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27. Ст. 262.

²⁴ См., например: Judgment of the European Court of 29 November 1991 on the merits of the application № 12742/87 Pine Valley Developments Ltd. and others v. Ireland : Judgment of the European Court of 24 June 2003 on the merits of the application № 44277/98 Stretch v. the United Kingdom и т.д. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> (дата обращения: 10.12.2013).

правовая позиция о том, что в случае закрепления обязанности государства обеспечить гражданина жильем, у последнего возникает право «основанного на законе ожидания», подлежащее защите в силу ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции (право на уважение имущества)²⁵.

Отечественная судебная практика занимает своеобразную позицию по вопросу о моменте возникновения права на основанное на законе ожидание применительно к реализации права на жилище. Так, в Определении от 16 ноября 2010 г. по делу № 33-6211 Судебная коллегия по гражданским делам Воронежского областного суда указала, что даже в том случае, если жилое помещение не предоставлено лицу, вставшему в соответствии с законом на учет в качестве нуждающегося, не предоставлено в течение более 7 лет, это не является нарушением конституционного права на жилище и запрета на обращение, унижающее достоинство, а также обязанности местной администрации как органа местного самоуправления предоставить жилье бесплатно из муниципального жилищного фонда. При этом суды, рассматривавшие дело, не высказались по вопросу о том, в течение какого срока истцу должно быть предоставлено жилье²⁶.

При этом концепция основанного на законе ожидания применяется российскими судами в жилищных делах. Так, в рамках разбирательства гражданского дела № 2-326/2012 Снежинский городской суд Челябинской области признал незаконными действия администрации муниципального образования по невключению граждан в список лиц, имеющих право претендовать на денежную выплату на приобретение

²⁵ См., например: Малиновский (Malinovskiy) против Российской Федерации : постановление Европейского суда по правам человека от 7 июля 2005 г. (Жалоба № 41302/02) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2005. № 11 ; Тетерины (Teteriny) против Российской Федерации : постановление Европейского суда по правам человека от 30 июня 2005 г. № 11931/03 (Жалоба № 11931/03). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> (дата обращения: 10.12.2013).

²⁶ См.: Официальный сайт Воронежского областного суда. URL: http://oblsud.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=1&id=36400001101271426447651000112749 (дата обращения: 10.12.2013).

жилья. В целях реализации областной целевой программы «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в Челябинской области», утвержденное Законодательным Собранием Челябинской области от 21 декабря 2007 г. № 969 (л. д. 26), и областной подпрограммы «Предоставление работникам бюджетной сферы социальных выплат на приобретение или строительство жилья» разработана городская целевая программа «Доступное и комфортное жилье – гражданам России в городе Снежинске на 2009–2010 гг.», утвержденная решением Собрания депутатов города Снежинска 16 июля 2008 г. № 99. Истцы подпали под условия указанной подпрограммы, их семьи были включены в список граждан, подавших заявление на участие в ней. В последующем на областном уровне была принята новая аналогичная целевая программа, однако упомянутые выше граждане не попадали под ее условия. Они были исключены из числа списков лиц, имеющих право на выплаты. Суд, удовлетворяя их исковые требования, применил ст. 40 Конституции РФ. 29 апреля 2013 г. данный суд вынес аналогичное решение по делу № 2-343/2013.

Конституционный Суд РФ рассмотрел ряд дел, касающихся предоставления жилищных субсидий. В Постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П Суд указал, что изменение условий предоставления жилищных субсидий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм²⁷.

Таким образом, в последние два десятилетия юридическая конструкция права каждого на жилище претерпела эволюцию. Это связано как со сменой экономического уклада, так

²⁷ По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой : постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 22. Ст. 2276.

и с объективными тенденциями усложнения общественных отношений в жилищной сфере и, как следствие, их правового регулирования. Можно выделить два основных направления такой эволюции.

1. Постепенное сокращение обязанностей публичной власти по обеспечению населения жильем из государственных и муниципальных жилищных фондов. На смену данному механизму приходит подробное законодательное регулирование различных способов самостоятельного приобретения жилья (в том числе путем участия в долевом строительстве или в рамках ипотечного кредитования). Более распространенным становится софинансирование приобретения гражданами жилья за счет собственных средств из бюджетов различных уровней.

2. Расширение содержания конституционного права на жилище за счет новых элементов. Это является следствием толкования базовых нормативных актов о правах человека различными юрисдикционными органами.

Ю. М. Соколинская

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ
ЛИЧНОСТИ И ГОСУДАРСТВА**

Характер взаимоотношений государства и личности является важнейшим показателем состояния общества в целом, целей и перспектив его развития. Невозможно понять современное общество и современного человека без изучения многообразных отношений людей с государством.

Фундаментальные основы взаимоотношения личности и государства определяются в основном на конституционном уровне.

Реализация конституционных принципов становления гражданского общества, формирования демократического правового социального государства представляет собой сложный противоречивый процесс совершенствования всей системы экономических, социальных, политических, правовых отношений на всех уровнях их проявления – федеральном, региональном, муниципальном, что, в свою очередь, сопровождается различными формами реализации в этих отношениях отнюдь не всегда совпадающих корпоративных, групповых, индивидуальных интересов.

Это предопределяет в качестве одной из ключевых проблем достижение баланса интересов личности и государства в соответствующих сферах государственной и общественной жизни, в том числе как в процессе выполнения государством конституционных обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, так и при решении публично значимых задач по защите основ конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства.

На современном этапе развития российской государственности вопрос о взаимоотношениях личности и государства является наиболее актуальным в силу осуществляемого процесса создания правового государства, развитого гражданского общества, обеспечения реального исполнения Конституции и федерального законодательства.

Существуют различные взгляды на права человека и роль государства по отношению к ним, часто противоположные. Например, одни считают, что государство обеспечивает и гарантирует индивидуальные права человека, другие считают, что их нужно защищать от государства. «Подавляющее большинство прав, которые у граждан существуют и записаны в Конституции, могут быть поставлены под сомнение только одним политическим субъектом – государством. То есть права и свободы на самом деле надо защищать не в последнюю очередь, а иногда и в первую очередь именно от государства. Каким образом? Единственная возможность – именно разделение властей».

Кроме конституционного закрепления принципа приоритета прав человека, в демократическом государстве должна быть реально гарантирована реализация всех прав и свобод человека.

Нормальные правовые отношения предполагают равенство и взаимную ответственность сторон. Государство, вступая во взаимоотношения со множеством различных общественных образований и со всеми гражданами, уже поэтому обладает огромным объемом прав и обязанностей. Кроме того, государство как совокупный представитель народа имеет ряд особых правомочий, которых не может быть у отдельного гражданина (издавать общеобязательные нормы, взимать налоги и т.д.). И все же оснований для утверждения, что государство располагает большими правами, чем гражданин, не существует. В конкретных правоотношениях у них равные права и соответствующие им обязанности. Причем в правовом государстве должен быть отработан и механизм взаимной ответственности за нарушение прав, невыполнение обязанностей.

Поскольку презюмируется, что государство и гражданин – равноправные участники правоотношений, основной формой их взаимосвязей выступает договор (о приеме на работу, займа, купли-продажи, найма жилого помещения и т.д.). Договором высшей формы является Конституция, если она принята в результате всенародного голосования (референдума). В ней определяются те особые права, которые передаются государству и не могут принадлежать отдельному гражданину, и те естественные права, которые составляют содержание частной жизни граждан и неприкосновенны для всего государства. Устойчивый, стабильный правовой статус гражданина (система его прав и обязанностей) и четкий, бесперебойно работающий юридический механизм его обеспечения позволяют человеку смело смотреть вперед, не бояться, что его права могут быть в любой момент нарушены.

Принцип единства права и закона означает, что любой нормативно-правовой акт должен не только по форме и наименованию, но и по смыслу и содержанию быть правовым. Это означает, что он должен отражать естественно-правовые

начала, соответствовать международно-правовым нормам о правах человека и гражданина, быть принятым легитимным органом государственной власти, законно избранным или назначенным. И наконец, при его издании должен быть использован весь комплекс правовых средств и приемов, выработанных мировой практикой. Это логически выверенные и соизмеримые с гуманистическими принципами правовые конструкции и понятия, адекватные норме процессуальные формы, адресные типы и способы правового регулирования, последовательные демократические процедуры принятия законов и др.

Проблемы обеспечения прав и свобод личности далеко выходят за рамки внутригосударственных, приобретая характер глобальных проблем. Будучи участником большинства важнейших международных соглашений, заключенных в рамках ООН, ОБСЕ и Совета Европы, Россия в настоящее время занимает достойное место в системе органов и организаций, осуществляющих международную защиту прав человека. Активная международная деятельность России создает благоприятные условия для развития механизма обеспечения и защиты прав человека.

Исполняя свои международные обязательства в области прав человека, Россия активно реформирует свое законодательство в соответствии с гуманистическим содержанием конституционных положений и международными стандартами. Нельзя не признать, что сделано в этом направлении немало: приняты фундаментальные национальные нормативно-правовые акты, активизированы процессы существенных преобразований в организации и деятельности госорганов, общество постепенно отказывается от нигилистического отношения к праву вообще и правам человека в частности. В настоящее время отмечается тенденция к активизации поведения человека в отстаивании своих прав. Уже привычной становится практика возложения на государство правовой ответственности за нарушение прав человека и подачи соответствующих жалоб в Европейский суд по правам человека.

Несмотря на отмеченные благоприятные факторы, сохраняется разрыв между практикой и нормой, между конституционными положениями, устанавливающими уровень свободы личности, и реальным осуществлением прав и свобод. Ведь по-прежнему спустя 20 лет после принятия Конституции права человека крайне трудно реализовать. Социологические исследования показывают, что «существенного продвижения в осуществлении провозглашенных Конституцией прав и свобод человека не произошло»¹. Более того, чем значительнее для граждан право, тем чаще оно нарушается.

Бездействие принимаемых нормативно-правовых актов не может не быть связано с низким уровнем научного осмысления проблемы юридических гарантий прав и свобод человека, отсутствием общей концепции в этой сфере. Как отмечается в докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2012 г., «сегодня в России отсутствует всесторонне разработанная единая концепция защиты прав и свобод человека, которая разделялась бы всеми ветвями власти, органами местного самоуправления, СМИ, обществом в целом. Проблематика прав и свобод человека не стала приоритетной для подавляющего большинства политических партий»².

Для России признание прав человека – эпохальное событие, которое свидетельствует о нерасторжимом единстве прав человека и его гарантий. Для российской правовой системы это означает необходимость переориентации всего законодательства, всей системы правового регулирования на обеспечение признания, уважения и защиты прав человека. Таким образом, акт признания прав человека вызывает к действию сложный механизм формирования нормативных и процедурных правовых средств реализации и защиты – механизм юридических гарантий прав человека и гражданина. И это находит свое выражение в международных и национальных юридических документах: «Каждый человек, где бы он ни находил-

¹ Всерос. науч.-практ. конф., 12 мая 2003 г. : сб. материалов. СПб., 2003. С. 75.

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2004.

ся, имеет право на признание его правосубъектности» (ст. 6 Всеобщей декларации прав человека)³.

В новых условиях признание прав человека высшей ценностью означает признание приоритета прав человека в отношениях государства и личности, непосредственно влияя на расстановку сил в этих взаимоотношениях. Признавая права человека, государство берет на себя обязательства, которые носят не пассивный (т.е. невмешательство), а активный характер, предполагающий не только активную организационную деятельность, но и ответственность государства. Таким образом, акт признания прав человека означает признание наличия правовых отношений между человеком и государством. Природа этих отношений специфична, как специфичны и сами конституционные права и свободы человека.

Своеобразие юридической природы прав человека в решающей степени связано с тем, что они являются не только субъективными, но и одновременно публичными правами – именно в таком качестве они способны определять порядок взаимоотношений личности и государственной власти. Из данного свойства прав человека следует, что «они трансформируются в обязанность государственной власти закрепить права в позитивных законах, создать механизмы их реализации и защиты посредством эффективных юридических процедур». Установление и защита субъективных публичных прав необходимы в той же мере, в какой и установление и защита гражданских прав. Именно юридические гарантии призваны соединить публичное и субъективное в правах человека.

Правоотношения в области реализации и защиты конституционных прав человека в новых условиях – явление новое в нашей правовой системе. Отмечая это обстоятельство, Н. И. Матузов пишет: «Необходимо сказать, что практика реализации фундаментальных прав человека у нас пока небогата, поскольку сами эти права официально признаны и законодательно закреплены сравнительно недавно. Этой практи-

³ *Васильева Т. А.* Средства защиты прав человека в странах Запада // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 163.

ке еще предстоит сложиться, а науке еще придется изучать и обобщать»⁴.

Сам факт признания существования особого правоотношения между гражданином и должностным лицом или органом государства трансформирует следующие их черты: во-первых, уравнивает их в юридическом плане, во-вторых, превращает деятельность представителей власти в контролируруемую самим гражданином и иными организациями и, в-третьих, предоставляет гражданину весь набор полномочий, которые предусмотрены как национальным, так и международным законодательством о защите прав человека. Например, в суде (прежде всего, в Европейском суде) гражданин и представитель государства выступают как стороны, имеющие равные процессуальные возможности доказывать правильность своих утверждений и оспаривать доводы. В данных отношениях человек выступает «как индивидуум, ассоциированный носитель суверенитета народа»⁵.

Ни одно другое правоотношение не способно выполнить функцию такого способа осуществления прав человека. И хотя в основном они характеризуются как конституционно-правовые, все же эти правоотношения имеют свои особенности: они могут выходить за рамки внутригосударственных, могут носить как общий, так и конкретный характер. Такое положение предполагает особый способ регулирования. В этих отношениях субъект права, человек, выступает по отношению к государству и международному сообществу как управомоченная сторона, а последние к нему – как правообязанная сторона. Именно благодаря этой юридической связи граждане имеют право подавать жалобу в Европейский суд.

Конституционное положение о том, что «соблюдение и защита прав и свобод граждан – обязанность государства», налагает на государство обязанность создать необходимые условия осуществления прав граждан. Соблюдение прав человека

⁴ Матузов Н. И. Права человека и общерегулятивные правоотношения // Правоведение. 1996. № 3. С. 54.

⁵ Рудинский Ф. М. Гражданские права человека (общетеоретические вопросы) // Право и права человека. М., 2001. Кн. 4. С. 51.

вменяется государству в обязанность и международным правом: «Священный долг всех государств выполнять свои обязательства по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты прав человека»⁶. Это означает, что основные права и свободы человека, признанные Конституцией, накладывают на государство не только пассивную обязанность – воздержаться от вмешательства в границы свободы индивида, но и активную обязанность, выражающуюся в необходимости организации законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении индивидом принадлежащих ему прав и свобод. Кроме того, активная обязанность может подразделяться на негативную и позитивную, например, в международных конвенциях по правам человека⁷ эти обязательства выражаются в первом случае – когда государство выступает как сторона в правоотношениях с личностью, во втором – как сторона, обеспечивающая защиту человека от третьих лиц.

Таким образом, специфика конституционных прав состоит в их инструментальной ценности – способности непосредственно и опосредованно регламентировать способы и процедуры своего существования, обязывать государство, иные структуры общества (гражданское общество, органы местного самоуправления) и международное сообщество содействовать реализации правовых притязаний человека путем закрепления в действующем законодательстве институтов их обеспечения, поощрения, охраны, защиты и восстановления. Отмечая это свойство указанных прав, Н. И. Матузов пишет: «Очень часто субъективные права выступают не просто как абстрактные и застывшие возможности, а как реализующиеся возможности, и эта реализация есть не что иное, как способ их осуществления»⁸. Например, реализация права на жизнь (здоровье, безопасность, свободу мнений, убеждений и т.п.) – это

⁶ Венская декларация и Программа действий. Ст. 1 // Международные пакты о правах человека. С. 80.

⁷ Права человека : сб. док. / сост. Л. Н. Шестаков. М., 1990. С. 85–118.

⁸ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 28.

скорее единство и юридической возможности, и фактической действительности.

Активный характер обязанности государства заключается не только в том, чтобы закрепить эти права в конституционном и действующем законодательстве, но и отвечать (в том числе и перед судом) за нарушения прав или их ненадлежащее соблюдение. Институт ответственности является важной юридической гарантией прав человека, это рычаг, пружина всего механизма юридических гарантий. Мы рассматриваем категорию ответственности как одну из форм юридических гарантий, во многом определяющую смысл и назначение института гарантий в обеспечении свободы личности в государстве.

Как юридическая гарантия ответственность выражается в нормативном установлении мер юридической ответственности за нарушение прав человека под угрозой (в виде) штрафных санкций, т.е. применении мер государственного или международного принуждения. Иными словами, ответственность – это штрафная функция юридических обязанностей, а в механизме гарантий – принудительный инструмент повышенной жесткости, направленный на пресечение противоправных состояний и восстановление нарушенных прав.

Как отмечает Н. А. Богданова, ответственность есть проявление долженствования, а оно имеется у каждого из субъектов конституционного права: присутствует в обязанностях, правах, полномочиях. Поэтому нормы о конституционно-правовой ответственности необходимо включать в статус каждого субъекта конституционного права. В сфере конституционно-правовых отношений Н. А. Богданова выделяет два вида ответственности: за вторжение в сферу свободы человека, которая возлагается на государство в целом (правоустановительная деятельность), и за соблюдение прав и свобод граждан (правоприменительная деятельность). Полностью разделяя позицию названного автора, мы также присоединяемся к тем авторам, которые выступают за расширение сферы ответственности государства «за издание неправовых законов, а также органов государственной власти и их должностных

лиц – за незаконные действия (бездействие) в сфере реализации нормативно-правовых актов»⁹.

В контексте прав человека (где отношения развиваются в основном в публично-правовой сфере) необходимо учитывать терминологию конституций и законов, использующих понятие и термин «ответственность»¹⁰. В связи с этим заслуживают внимания исследования проблем имущественной и иной ответственности государства и его органов, возникающей вследствие нарушений прав граждан и других субъектов права¹¹, а также злоупотребления властью. Действующая Конституция содержит норму об ответственности за вред¹², причиненный действиями (или бездействием) органов государственной власти и должностных лиц (ст. 53), которая аналогична нормам Гражданского кодекса (ст. 16 и 1069): в силу их смежности встает проблема разграничения гражданско-правовой и конституционно-правовой ответственности.

По существу, институт ответственности включает целый комплекс необходимых мер: имущественные компенсации, акты моральной реабилитации, наказание виновных, установление льготных режимов для пострадавших и т.д. Однако проблема сегодня состоит в должной реализации ответственности государством, в особенности ее материально-финансового обеспечения. В этом смысле большое значение имеет Определение Конституционного Суда России от 6 декабря 2003 г., где на основании ст. 52 Конституции дано юридически обоснованное толкование п. 1 ст. 1070 ГК РФ, который надо пони-

⁹ Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конф. на юрид. ф-те) // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 2001. № 3. С. 129, 130.

¹⁰ Комкова Г. Н. Конституционные принципы правового статуса личности в Российской Федерации // Институт прав человека в России / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов, 1998. С. 69.

¹¹ См.: Лейст О. Э. Понятие ответственности в теории права // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. № 1. С. 37.

¹² См.: Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Ответственность государства за действия должностных лиц : публично-правовая или частноправовая // Правоведение. 1993. № 1. С. 72–79.

мать следующим образом: вред, причиненный гражданину, подлежит полному возмещению за счет казны¹³.

В литературе нет единого мнения о том, могут ли быть применены меры юридической ответственности к государству. Как полагает Л. И. Глухарева, государство может нести ответственность¹⁴. Другие отвечают на этот вопрос отрицательно: их главный аргумент состоит в том, что к государству принципиально неприменимы санкции внутригосударственного права, что подтверждается юридической практикой. Даже в случае привлечения государства к гражданско-правовой ответственности за нарушение прав граждан и причинения им материального и морального вреда ответчиком в суде выступает Министерство финансов.

Обязательным условием применения мер юридической, в том числе конституционно-правовой, ответственности является наличие вины субъекта ответственности. Этот же принцип сформулирован и Конституционным Судом РФ: «Наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно»¹⁵. Аналогичным образом высказался и Верховный Суд в определении Кассационной Коллегии Верховного Суда от 6 марта 2000 г.¹⁶

Для взаимоотношений личности и государства конституционное закрепление института правовой ответственности имеет ключевое значение. «В широком плане гарантии охраны прав и свобод личности можно определять уже через развитость демократического института ответственности государства перед своими гражданами за нарушение их прав и свобод»¹⁷. Иными

¹³ См.: Определение КС РФ по жалобе гражданки Т. Н. Аликиной на нарушение ее конституционных прав п. 1 ст. 1070 от 4 декабря 2003 г. // Рос. газета. 2004. 17 февр.

¹⁴ См.: Глухарева Л. И. Права человека в современном мире. С. 291, 292.

¹⁵ Постановление КС РФ от 25 января 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7. Ст. 700.

¹⁶ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 7. С. 2.

¹⁷ Глухарева Л. И. Указ. соч. С. 293.

словами, сам режим гарантирования прав человека не может не включать в себя юридическую ответственность, которую несут органы государственной власти и другие правомочные субъекты. Как социально-правовой институт ответственность выступает важным элементом всего механизма юридических гарантий, это рычаг, механизм всей системы гарантий. Такого мнения придерживаются большинство юристов. Но к сожалению, именно этот элемент остается наиболее слабым звеном в функционировании механизма юридических гарантий. Несмотря на разработанность этого института в научно-теоретическом плане, ощущается дефицит новых подходов к рассмотрению этого института, что негативно сказывается в практике защиты прав человека. Например, сохраняется практика принятия законов, содержащих расплывчатые формулировки: «...лица, виновные в нарушении закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации»¹⁸, что на практике не означает никакой ответственности.

Итак, институт ответственности приобретает первостепенное значение в системе юридических гарантий, поскольку объектом механизма юридических гарантий выступает не только реализация прав человека, но и реализация обязанностей государства. В этом состоит сущностное и специальное назначение механизма юридических гарантий, этим определяется его правовая значимость.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что термин «юридические гарантии», наряду с другими видами гарантий, довольно широко использовался в юридической литературе в советский период, в настоящее время, после принятия Конституции и вступления России в Совет Европы, получает совершенно иное содержание. Новый подход к правопониманию и праву в целом диктует необходимость переосмыслить некоторые традиционные понятия, связанные с правовым регулированием общественных отношений. Думается, меха-

¹⁸ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 июня 2006 г. № 59. Ст. 15 // Рос. газета. 2006. 5 мая.

низм юридических гарантий конституционных прав – это явление нового порядка, которое невозможно представить в тоталитарном государстве, когда право и правовые средства не могли играть активной роли, а на первом плане находились меры административного характера, подкрепленные материальными факторами. Именно на этом строилась система гарантий прав человека и гражданина, а ответственность (тем более правовая) государства, даже теоретически, не допускалась.

Традиционно гарантии связывались с «обеспечением» и правоохранительной деятельностью государства. В юридической литературе в качестве главной и «объективной» гарантии рассматривался «сам общественный строй», а правовое гарантирование, опосредующее общество и личность, исключалось. Юридический аспект проблемы гарантий был сведен к разветвленной системе запретов и ограничений, давших пищу «правоохранительной» деятельности ведомств. Как отмечает В. Н. Синюков, в советский период правоохранительная деятельность ведомств «вытеснила... индивидуальные юридические механизмы защиты прав человека»¹⁹.

В этих условиях гарантии (любые) выступали как государственные гарантии, государство определяло их объем и назначение. Гарантии имели лишь публично-правовой характер (как бы нелепо это ни звучало, учитывая само происхождение термина «гарантия»), обязанность государства имела только позитивный характер, исходя из правоохранительной функции. В основном гарантирование связывалось с охраной прав посредством законодательства, и таким образом, функция обеспечения оставалась за государством: государство выступало в этом процессе и отношениях активной стороной, и более того, именно от него зависела защита прав человека.

Признавая существенную роль государства, здесь необходимо (с точки зрения действия механизма юридических га-

¹⁹ Синюков В. Н. Российская правовая система : введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 230.

рантий прав) расставить некоторые акценты. Новый подход к рассмотрению института гарантий предполагает не только законодательное закрепление прав, но и выполнение обязанности, а это означает несение ответственности.

В настоящее время роль юридических гарантий по сравнению с предшествующим периодом истории (когда их рассматривали в качестве некоего «довеска» к другим гарантиям) значительно возросла. И это правильно: «...чем прочнее становятся основы конституционного строя, тем сильнее возрастает роль юридических, а равно и других гарантий прав и свобод»²⁰. С данной тенденцией связана и активизация правоприменительной, в том числе правозащитной, деятельности органов государства и неправительственных организаций. Таким образом, значение юридических гарантий как более надежных и эффективных правовых средств возрастает, они становятся ядром всей системы правового регулирования отношений в сфере реализации и защиты прав человека.

Если раньше юридические гарантии имели в основном правоохранительный характер, поскольку были связаны с правоохранительной деятельностью государства, то в настоящее время их характер и направленность меняются, приобретая правозащитный аспект. Важнейшая квалифицирующая особенность юридических гарантий в настоящее время состоит в акценте на правовых возможностях человека – активно отстаивать свои права как самостоятельно, так и с помощью органов государства, общественных организаций и международного сообщества. Это в значительной степени предопределяет всю сумму нормативно-правовых и организационно-процедурных средств, образующих механизм гарантий.

Права человека – мощный стимул для активного поведения личности: уровень подчиненности личности государству должен быть ограничен, а уровень ответственности государства повышен. В практике правового общения человека и госу-

²⁰ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 231.

дарства (и других субъектов правовой системы) регулятивные свойства прав человека выражаются в том, что в них четко обозначен предел правовой регламентации жизнедеятельности человека, т.е. сфера влияния государства в регулировании отношений между личностью и государством сужается, меняются и алгоритмы юридических гарантий.

В новых условиях, когда личность и государство выступают как правомочная и правообязанная стороны, когда «правила игры» известны и понятны, наступает время для активизации юридических гарантий как эффективных правовых средств, действующих как единый механизм.

Хотя в юридической литературе термин «механизм гарантий прав» встречается часто, можно сказать, что данное понятие существует, но до сих пор не было предпринято продуктивных шагов к исследованию указанного механизма, нет устоявшегося понятия такого механизма, нет концепции механизма юридических гарантий. В большинстве работ, где используется этот термин, данное понятие в научном отношении оказывается неуловимым и трактуется авторами в целом как система (совокупность, набор) правовых средств и способов реализации и защиты прав человека. Недостатки теоретического осмысления института юридических гарантий прав человека отрицательно влияют прежде всего на качество создаваемых законов. Представляется, что именно в этом кроется одна из причин массового нарушения прав человека государством и его чиновниками.

В литературе высказывается мнение о необходимости закрепления в Конституции России специальной главы, посвященной гарантиям основных прав и свобод человека и гражданина, принятия федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека. Таким образом, проблема взаимоотношений государства и личности, обеспечение их юридическими гарантиями приобретают все большую актуальность.

Д. В. С о л о м а х а

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ С МОМЕНТА НАЧАЛА ПРИВАТИЗАЦИИ ЖИЛЬЯ НАСЕЛЕНИЕМ

Формирование новой политической модели государства, проводимое Правительством страны в начале 90-х гг. прошлого века, привело к становлению новых институтов общественных отношений, связанных с передачей права собственности на жилые помещения государственными и муниципальными предприятиями гражданам.

Предпосылки в становлении института частной (индивидуальной) собственности на жилье были заложены в СССР в начале 60-х гг. XX в. Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 1 июня 1962 г. № 561 «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве»¹ установило основу привлечения средств населения к реализации права на жилье за счет собственных средств. Государство при этом оставило за собой право регулирования данных общественных отношений путем определения объемов строительства, порядка и условий финансирования работ, связанных со строительством жилых домов кооперативного жилищного фонда. Постановлением Совета Министров РСФСР от 5 октября 1962 г. № 1395 «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве в РСФСР»² была утверждена форма примерного Устава жилищно-строительного кооператива.

Формирование кооперативного жилищного фонда привело к формированию бездотационной со стороны государства модели управления жильем, при которой управление и эксплу-

¹ Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве : постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 1 июня 1962 г. № 561 // Собр. постановлений СССР. 1962. № 12. Ст. 93.

² Об индивидуальном и кооперативном строительстве в РСФСР : постановление Совмина РСФСР от 5 октября 1962 г. № 1395 // Собр. постановлений РСФСР. 1962. № 21. Ст. 103.

атация кооперативного жилищного фонда осуществлялись членами такого кооператива за счет собственных средств.

Изменение внутренней политики государства и начало демократических преобразований в стране послужили основой для существенных изменений в сфере управления и содержания жилищного фонда. Документом, заложившим основу преобразований и определившим пути развития жилищного законодательства Российской Федерации, стал Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда РСФСР», введенный в действие Постановлением ВС РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1542-1 «О введении в действие Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»³. Данный законодательный акт установил основы приватизации объектов жилищного фонда, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Согласно нормам этого правового акта передача либо продажа жилых помещений гражданам может осуществляться на добровольной основе. Также данный закон установил основные права и обязанности собственников жилых помещений, возложив на них обязанности по содержанию принадлежащего им имущества, с соблюдением правил и норм эксплуатации жилищного фонда, установленных для государственного и муниципального жилья.

Наряду с техническими и правовыми требованиями к содержанию приватизированного жилищного фонда, законом установлены порядок, источники и объемы финансирования работ, связанных с содержанием, эксплуатацией и капитальным ремонтом многоквартирных домов. Одним из основных элементов Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» стало закрепление права собственников жилья в многоквартирных домах в случае приватизации всех квартир самостоятельно выбрать организацию для обслуживания данного дома. Однако обязанность эксплуатации объектов жилищного фонда независимо от объема приватизированных

³ О введении в действие закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»: постановление ВС РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1542-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 960.

квартир сохранялась за государственными (муниципальными) жилищно-эксплуатационными предприятиями и организациями.

Правовые основы, заложенные на этапе формирования сферы управления жилищем как объектом собственности граждан, краеугольным камнем вписались в Конституцию Российской Федерации, закрепляя в тексте Основного закона государства ряд понятий, оказавших существенное влияние на развитие государства и общества в целом. Так, установив на конституционном уровне в ст. 8 Основного закона России⁴ равенство и государственное признание различных форм собственности, в том числе и частной, государство законодательно закрепило специализированную категорию населения – собственников. Основа конституционной государственной защиты права частной собственности закреплена в ст. 35 Конституции РФ, в которой постулат о защите права частной собственности подтвержден законом. Развитие конституционных норм, устанавливающих и защищающих право частной собственности на имущество, нашло отражение в гражданском законодательстве. Так, ст. 213 Гражданского кодекса РФ⁵ определяет, что в собственности граждан может находиться любое имущество, исключение составляют лишь виды имущества, нахождение которых в собственности граждан или юридических лиц запрещено законом.

Конституционное право на жилище, закрепленное в ст. 40 Конституции РФ, непосредственно связано с правом собственности на жилые помещения, причем развитие института права частной собственности в последние годы претерпело значительное расширение. В настоящее время в государственной и муниципальной собственности находится порядка 20 % всего жилищного фонда. Процесс эволюции форм реализации гражд-

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

данами страны права на жилище напрямую связан с развитием процесса управления жилищным фондом, который совершенствовался и видоизменялся в период всего процесса зарождения категории собственников жилья.

Основные начала приватизации жилья, как и любые принципы одного явления, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, поскольку они взаимно дополняют и развивают друг друга, воплощаясь в тексте законодательных норм, регулируют отношения, связанные с приватизацией жилищного фонда. Из анализа норм Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» можно выделить три важнейших принципа: добровольность (ст. 1), бесплатность (ст. 1) и однократность (ст. 11) приватизации жилья⁶.

Дальнейший генезис общественных отношений, связанных с управлением и эксплуатацией жилищного фонда, можно рассмотреть на примере системы жилищно-коммунального хозяйства г. Воронежа. На момент принятия закона «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» жилищный фонд, расположенный на территории г. Воронежа, был условно разделен на муниципальный жилищный фонд, ведомственный жилищный фонд (принадлежащий на праве хозяйственного ведения предприятиям и организациям), а также незначительная составляющая часть принадлежала кооперативному жилищному фонду. Эксплуатацией различных групп жилищного фонда занимались соответствующие жилищно-эксплуатационные организации. Названия и формы организаций, осуществлявших эксплуатацию жилищного фонда, а также их структура и штатная численность изменялись учредителями (ведомствами) самостоятельно. Деятельность по управлению и эксплуатации объектов жилищного и коммунального хозяйства фактически осуществлялась разными структурными подразделениями одной отрасли. Таким образом, одна организация осуществляла функции заказчика, исполнителя, плательщика и контролера за качеством, сроками и количеством предоставленных населению жилищно-коммунальных

⁶ См. подробнее: *Крашенинников П. В.* Приватизация жилья. Права граждан до и после приватизации. М., 2006. С. 12–13.

услуг. Данное распределение функций внутри одной организации не позволяло населению в полном объеме осуществлять контроль за расходованием средств, перечисленных в качестве «квартирной платы» жителями многоквартирных домов, что негативно сказывалось на качестве предоставляемых населению услуг.

Изменение в структуре хозяйственных обществ, связанное с приватизацией государственного и муниципального имущества, в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁷ привело к передаче несвойственных им функций (в частности, управление жилищным фондом) органам местного самоуправления.

В результате данного процесса порядка 90 % государственного жилищного фонда было передано в муниципалитеты. Получив столь значительное количество жилых помещений в муниципальную собственность, в целях оптимизации управления и финансирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства постановлением администрации г. Воронежа были образованы муниципальные учреждения, которые назывались «Районная дирекция единого заказчика ЖКХ». На них были возложены функции по организации содержания муниципального жилищного фонда, обеспечения населения услугами предприятий коммунального комплекса, содержания объектов благоустройства, ведения паспортного учета и регистрации граждан по месту жительства. Подрядными организациями в этих учреждениях выступали муниципальные специализированные предприятия. Основным достижением данного этапа стало фактическое разделение функций заказчика и подрядчика по обеспечению населения жилищно-коммунальными услугами.

Еще одним знаменательным моментом в системе управления жилищным фондом на данном этапе стало проведение капитального ремонта многоквартирных домов. Средства для выполнения данного вида работ в полном объеме выделялись из местного бюджета.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.

Большое влияние на формирование сферы управления многоквартирными домами на данном этапе оказал Федеральный закон от 15 июня 1996 г. «О товариществах собственников жилья»⁸. Он закрепил возможность граждан, приватизировавших жилые помещения, объединяться в некоммерческую организацию, основной целью деятельности которой является совместное управление общедолевым имуществом многоквартирного дома.

Вступив в законную силу, Жилищный кодекс Российской Федерации⁹, стал базовым нормативным актом в исследуемой сфере правоотношений, чем возложил на себя функции основного регулятора общественных отношений в сфере управления жилищным фондом. Одновременно с новшествами, которые вошли в этот нормативный акт, законодатель закрепил в нем и проверенные временем, отработанные модели управления многоквартирными домами.

Значительным регулирующим элементом, распределяющим полномочия всех субъектов жилищных отношений, стало разделение полномочий по управлению жилищем между органами публичной власти и собственниками помещений, расположенных в многоквартирных домах. Так, к полномочиям органов государственной власти отнесено формирование единых подходов к управлению и содержанию жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры. В то же время на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления возложены обязанности по реализации государственной жилищной политики и контролю за процессами формирования рынка коммунальных услуг. К вопросам, отнесенным к компетенции собственников помещений в многоквартирных домах, относятся непосредственно вопросы, связанные с управлением многоквартирным домом как единым комплексом имущества.

Таким образом, основываясь на проведенном исследовании эволюции жилищного законодательства в России, можно сделать вывод о закономерности развития отношений, связанных с

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2963.

⁹ Там же. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

управлением многоквартирными домами, которая как индикатор отражает социальную направленность внутренней политики государства, формирование новых гражданско-правовых институтов, свойственных государственно-правовым формациям. В целях дальнейшего развития системы управления многоквартирными домами целесообразно на уровне федерального законодательства закрепить ответственность собственников многоквартирных домов за ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию общедомового имущества. Данная мера позволит повысить ответственность собственников, а также выступит стимулирующей мерой для усиления контроля со стороны собственников за деятельностью управляющих организаций.

И. А. Стародубцева

**ФОРМИРОВАНИЕ КОЛЛИЗИОННОГО ПРАВА
КАК КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ:
ОБОСНОВАНИЕ ЧЕРЕЗ ИССЛЕДОВАНИЕ
ОБЪЕКТИВНЫХ ЯВЛЕНИЙ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ,
ТРЕБУЮЩИХ КОМПЛЕКСНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Конституция как Основной закон государства играет главную роль в правовой системе, в том числе и в части согласованного функционирования ее элементов. Конституция Российской Федерации воздействует на правовую систему по многим аспектам, одним из которых является построение отраслей права и законодательства, создающее стабильность регулирования наиболее важных общественных отношений. Она позволяет развивать существующие отрасли и прогнозировать возникновение новых исходя из конституционных норм и презумпций. Указанные в Конституции Российской Федерации отрасли права в зависимости от стадии развития подразделяются на сформированные и отрасли развивающиеся, формирование которых возможно предположить. К последним относится коллизионное право.

Правовая система государства успешно функционирует только при согласованном регулировании общественных отношений, но юридические коллизии как противоречия в правовой системе возникают всегда, являясь объективным явлением, и на государство возлагается функция их разрешения. Для этого создаются специально уполномоченные органы, такой компетенцией наделяются органы власти и должностные лица, для которых это не является приоритетным направлением деятельности, а также негосударственные субъекты разрешения споров (медиаторы). Для системного регулирования данной сферы общественных отношений, предотвращения и разрешения юридических коллизий предлагается формирование коллизионного права на базе Конституции Российской Федерации.

Ученые отмечают, что вопрос о том, каким образом возникают и формируются новые отрасли, подотрасли и институты, остается недостаточно исследованным в теоретическом плане. Не менее значимым представляется вопрос, когда и почему есть основания считать, что сформулирована новая отрасль или возник новый институт¹. В настоящее время в юридической науке обосновывается формирование новых отраслей права: коллизионное право², экономическое право³. В основе предлагаемых моделей новых отраслей права лежат конституционные нормы.

¹ См.: Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М., 2011. С. 27.

² См.: *Тихомиров Ю. А.* Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000 ; *Его же.* Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // *Право и политика.* 2013. № 3. С. 363–370 ; *Стародубцева И. А.* Конституционные принципы федерального коллизионного права // *Журнал российского права.* 2012. № 6. С. 59–66 ; *Стародубцева И. А., Карташов В. Г.* Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах : теория и практика выявления и разрешения : монография. Воронеж, 2012 ; *Стародубцева И. А.* Конституционные основы предотвращения и разрешения коллизий в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2013. № 6*12. С. 23–29 ; *Стародубцева И.* Коллизионное право : модель новой отрасли российского права. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2013.

³ См.: *Ашмарина Е. М., Ручкина Г. Ф.* Экономическое право Российской Федерации (предмет и метод, система и структура, источники правового регулирования) // *Государство и право.* 2012. № 8. С. 57–65.

К причинам, обосновывающим создание коллизионного права как комплексной отрасли, относятся многие объективные явления в правовой системе России, требующие комплексного системного правового регулирования. Такие явления в зависимости от сфер общественных отношений, в которых они существуют, объединены нами в соответствующие факторы.

1. *Конституционный фактор* проявляется в двух аспектах: нереализованность конституционных норм и конституционно-правовые субъекты преобладающего числа коллизионных отношений. Конституция Российской Федерации в недостаточной мере оказывает регулятивное воздействие на формирование отдельных отраслей права, развитие правовой системы в целом. Многие конституционные нормы не детализируются федеральным законодательством, что препятствует их эффективной реализации. К таким относятся п. «п» ст. 71 – федеральное коллизионное право (один из предметов ведения Российской Федерации), п. «а» ст. 72 – обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам (предмет совместного ведения), по которым должны приниматься федеральные законы. Однако специальные федеральные законы, развивающие данные предметы ведения, отсутствуют (в том числе и Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»). Общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии, складываются в процессе публичной деятельности субъектов, являющихся участниками конституционно-правовых отношений. Одной из сторон правоотношений всегда выступает публичный субъект (Президент Российской Федерации, парламент, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, прокуратура, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и др.), но чаще обе стороны являются публичными субъектами. Спецификой обладает деятельность указанных субъектов публично-правовых отношений: она но-

сит процессуальный характер; субъекты действуют в рамках своей компетенции, связанной с воздействием на юридические коллизии, такая деятельность характеризуется нерегулярностью и пробельностью, что возможно изменить при формировании коллизионного права как комплексной отрасли.

2. *Системно-регулятивный фактор.* Специального правового регулирования требуют общественные отношения, связанные с обеспечением согласованного функционирования правовой системы, это должно предотвратить и устранить последствия системных нарушений. Одним из явлений, оказывающих негативное влияние на правовую систему, являются юридические коллизии как противоречия между правовыми явлениями. С целью предупреждения и минимизации негативных результатов влияния юридических коллизий предлагается системно воздействовать на них правовыми средствами с учетом цикличности развития коллизионных ситуаций: от предотвращения до разрешения и применения ответственности к участникам коллизионных отношений. Данная группа общественных отношений полностью не охватывается предметом ни одной из отраслей права, хотя коллизионное право предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Поэтому предлагается модель коллизионного права как комплексная отрасль российского права.

Негативными явлениями в правовой системе России, которые предлагается устранить путем формирования коллизионного права, являются следующие.

2.1. Большое количество юридических коллизий (прежде всего, конституционно-правовых), затрудняющих функционирование правовой системы. В Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно поступают от 18 до 20 тыс. обращений (за период 1995–2012 гг. 260 914 обращений), но рассматривается намного меньше – за период 1995–2012 гг. вынесено 349 постановлений, из которых в 204 оспариваемые нормативные положения признаны полностью или частично неконституционными⁴. Федеральные суды общей юрисдикции еже-

⁴ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

годно рассматривают от 4 до 5 тыс. дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов, более 3 тыс. дел о нарушении избирательного законодательства, более 40 тыс. жалоб на неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления. В 2011 г. районные суды рассмотрели 4,1 тыс. дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов, в 2010 г. – 4,5 тыс., областные и равные им суды рассмотрели еще 807 дел в 2011 г. и 831 – в 2010 г. Дела о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов составляют более половины всех дел, возникающих из публично-правовых отношений (в 2011 г. – 57,7 %). В 2011 г. районные суды рассмотрели 3,2 тыс. дел о нарушениях избирательного законодательства (в 2010 г. – 3,7 тыс.), 47,5 тыс. жалоб на неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления (в 2010 г. – 43,4 тыс.), 80,5 тыс. жалоб на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (в 2010 г. – 73,4 тыс.). В 2011 г. возросло в три раза число дел о нарушении избирательного законодательства по сравнению с 2010 г. (со 161 до 485 дел)⁵.

2.2. Недостаточная эффективность действующих механизмов устранения коллизий:

а) неисполнение большого количества решений Конституционного Суда Российской Федерации: по данным Министерства юстиции Российской Федерации не исполнены 56 решений, требующих принятия нормативных правовых актов, вынесенных за период 1996–2012 гг., исполнены 73 решения, вынесенные за период 1992–2012 гг.⁶;

б) исполнение не всех решений Европейского суда по правам человека: по данным Министерства юстиции Российской Федерации

⁵ См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 г. // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 62–70.

⁶ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложения 1 и 2. URL: <http://minjust.ru>

Федерации не исполнены 7 решений, требующих внесения изменений в законодательство, за период 2003–2012 гг.⁷;

в) отсутствие законодательного регулирования согласительных процедур в случае возникновения споров между органами публичной власти.

2.3. Противоречия и пробелы в регулировании компетенции органов государственной власти, осуществляющих выявление и разрешение юридических коллизий.

2.3.1. «Совпадающая» компетенция Президента Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по проверке актов Правительства Российской Федерации: в соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации глава государства может отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, а может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности актов Правительства Российской Федерации на основании ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации. Указанные нормы позволяют главе государства не обращаться в федеральный орган конституционного контроля, а самостоятельно отменять акты Правительства Российской Федерации, что ограничивает возможность судебного контроля за деятельностью высшего исполнительного органа государственной власти на федеральном уровне.

2.3.2. Неразграниченность компетенции федеральных судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере абстрактного нормоконтроля. Указанные суды осуществляют проверку нормативных актов субъектов Российской Федерации: суды общей юрисдикции на соответствие федеральным законам, а органы конституционного (уставного) правосудия – на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федера-

⁷ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 3. URL: <http://minjust.ru>

ции. При таком правовом регулировании существует вероятность вынесения ими решений, в которых нормативный акт признается соответствующим конституции (уставу) и противоречащим федеральному законодательству (или наоборот), что только создаст новые коллизии в правовой системе.

2.3.3. Отсутствие системности правового регулирования выявления коллизий в нормативных правовых актах. В настоящее время отсутствует федеральный закон, который комплексно регулировал бы выявление коллизий в нормативных правовых актах. Данную сферу общественных отношений на федеральном уровне регулируют различные нормативные правовые акты⁸. Недостатки правового регулирования указанными актами имеют несколько аспектов:

а) с точки зрения формы актов – они преимущественно подзаконные;

б) с позиции системного подхода – отсутствие на федеральном уровне комплексного механизма выявления коллизий между всеми нормативными актами: от Конституции Российской Федерации до муниципальных правовых актов, имеющих нормативный характер;

в) по содержанию – отсутствие у некоторых субъектов, выявляющих коллизии, действенных полномочий по их устранению. Так, Министерство юстиции Российской Федерации проводит правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, однако у него отсутствует полномочие обращаться в суд с заявлением о признании норматив-

⁸ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Официальный портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> ; Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 // Там же ; О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // Там же ; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Там же.

ных правовых актов недействующими, что снижает эффективность деятельности.

2.4. Недостаточные урегулированность и реализация на практике существующих механизмов предотвращения конституционно-правовых коллизий:

– предварительный конституционный контроль предусмотрен в Конституции Российской Федерации только в отношении не вступивших в силу международных договоров, и он не является обязательным; Конституционный Суд Российской Федерации проверил только один международный договор – Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации⁹ по запросу группы депутатов Государственной Думы;

– независимая правовая экспертиза федеральных законов как наиболее важных источников права законодательно не предусмотрена; она могла бы выявлять противоречия федеральных законов Конституции Российской Федерации (что ежегодно устанавливает Конституционный Суд Российской Федерации), а также иным федеральным законам;

– конституционно-правовое прогнозирование как способ предотвращения коллизий является недостаточно разработанным в науке и на практике.

2.5. Пробельность и недостаточная урегулированность в законодательстве обязанностей органов публичной власти принимать меры по результатам выявленных недостатков правового регулирования (порядок, сроки) и их ответственность за нарушение соответствующих обязанностей. Так, Минюст России готовит и направляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга, в котором подводятся итоги выполнения плана мониторинга за предыдущий год

⁹ По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4169.

и вносятся предложения: о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; мерах по повышению эффективности правоприменения; мерах по повышению эффективности противодействия коррупции; государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции. Дальнейшие обязанности каких-либо органов по разработке законопроектов и внесении их в Государственную Думу (со сроками внесения и рассмотрения в Государственной Думе), разработке и принятию иных нормативных правовых актов отсутствуют, что является недостатком правового регулирования данной сферы и требует устранения. Аналогичные проблемы существуют и на региональном уровне.

Для системного регулирования общественных отношений, связанных с воздействием на юридические коллизии, устранения вышеуказанных негативных явлений в правовой системе предлагается формирование коллизионного права как системосохраняющей отрасли, направленной на достижения согласованного функционирования правовой системы, предотвращения и устранения внутрисистемных противоречий.

3. *Превентивный фактор* – предотвращение коллизий является очень важной составной частью механизма обеспечения согласованного функционирования правовой системы, так как не допускает появления в ней противоречий, а не устраняет негативные последствия их действия. В России практически отсутствуют юридические механизмы, обеспечивающие соответствие нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации до их вступления в силу, действуют только последующие процедуры. Для конституционного права актуальными направлениями предотвращения коллизий являются: конституционно-правовое прогнозирование в правотворчестве для

предотвращения не только ошибок в правовом регулировании, но и конституционно-правовых коллизий в правовой системе; научная независимая правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов; предварительный конституционный контроль нормативных правовых актов. Вышеуказанные направления предотвращения конституционно-правовых коллизий обеспечат реализацию ст. 15 Конституции Российской Федерации о ее высшей юридической силе, непротиворечивости ей законов и иных нормативных правовых актов.

4. *Федеративный фактор* – необходимо повышать эффективность согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов при реализации своих полномочий по регулированию исключительных и совместных предметов ведения. Для сохранения целостности государства, обороноспособности и безопасности требуется единое правовое регулирование на федеральном уровне многих важных сфер жизнедеятельности, но при этом не должны нарушаться права субъектов Российской Федерации. Коллизионные нормы, закрепленные в ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации, предусматривают изменение иерархии актов в зависимости от регулируемых общественных отношений: федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения приоритет имеют федеральные законы, а по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации – нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. На данном этапе развития государства принцип приоритета федерального законодательства реализуется с ущемлением прав субъектов Российской Федерации. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») регулирует не только общие принципы, но и иные вопросы¹⁰.

¹⁰ См. подробнее: *Стародубцева И. А.* Влияние коллизий в сфере регулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления на правовую систему России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 16–20.

Поэтому требуется дополнительное гарантирование конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, в том числе и в сфере коллизионных отношений.

5. *Научно-исследовательский фактор* – в юридической науке отсутствует единое мнение о понятии и структуре коллизионного права, не решена научная проблема моделирования коллизионного права как отрасли права. Поэтому актуальными являются научные исследования, обосновывающие модель коллизионного права как отрасль, имеющую свой предмет, метод, структуру и источники. Практическая значимость таких исследований заключается в научно обоснованном формировании нормативной базы механизмов предотвращения, выявления и разрешения юридических коллизий в правовой системе.

6. *Правозащитный фактор* – в конституционном праве одним из наиболее значимых институтов является правовой статус личности, и коллизии в большей степени характерны для сферы прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, что ежегодно подтверждается решениями Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции. Большое количество конституционно-правовых коллизий является одним из объективных факторов, обосновывающих необходимость формирования коллизионного права. Для разрешения коллизий между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, ограничивающими права личности, затруднительно применять непосредственно принцип приоритета прав и свобод человека (ст. 2 Конституции Российской Федерации), так как всегда необходима оценка соразмерности ограничения прав и угрозы тем ценностям, для охраны которых допускается ограничение (ч. 3 ст. 55). Поэтому требуется создание юридических процедур для проверки федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан, с целью предотвращения коллизий, а не последующего их устранения (когда гражданам уже причинен ущерб). Негативным явлением в данной сфере является неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, недостаточный учет практики Европейского суда по правам человека, что

обуславливает принятие нормативных правовых актов, на которые возможны жалобы граждан России и расходы бюджета на выплату им компенсаций.

7. *Правоприменительный фактор.* Медленный процесс внедрения некоторых способов разрешения коллизий (формирование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, использование согласительных процедур), неурегулированность процедур предотвращения юридических коллизий, редкое применение мер конституционно-правовой ответственности к субъектам коллизионных отношений являются причинами, затрудняющими обеспечение согласованного функционирования правовой системы. Поэтому необходимо введение дополнительных способов предотвращения и выявления юридических коллизий, процедур согласования интересов разных субъектов публично-правовых отношений, соответствия нормативных актов опосредуемым общественным отношениям.

С целью минимизации негативного влияния вышеуказанных факторов, системного регулирования сферы общественных отношений, связанных с предотвращением и разрешением юридических коллизий, на базе Конституции Российской Федерации предлагается *формирование коллизионного права как комплексной отрасли российского права*, регулирующей общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе (объект воздействия), складывающиеся в процессе ее функционирования с целью достижения согласованности, предотвращения и устранения последствий системных нарушений.

Предметом коллизионного права являются общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии и обусловленные цикличностью развития коллизионной ситуации, что требует воздействия на юридические коллизии на каждой стадии и обуславливает формирование следующих *институтов коллизионного права*:

1) предотвращение юридических коллизий (с целью их предвидеть и не допустить);

2) выявление юридических коллизий (если не удалось предотвратить, выявление может совпадать со стадией предотвращения на этапе проектирования);

3) разрешение юридических коллизий (внесудебные и судебные процедуры);

4) применение мер ответственности к участникам коллизионных отношений.

В основе каждого института коллизионного права лежат нормы конституционного права, дополняемые нормами иных отраслей, что и обуславливает моделирование коллизионного права как комплексной отрасли.

Указанная группа общественных отношений полностью не охватывается предметом ни одной из отраслей права (частично конституционным, административным, муниципальным правом, конституционным, гражданским, арбитражным процессами, или правовое регулирование отсутствует). Опережающая роль юридической науки позволяет разрабатывать модель новой отрасли права путем формулирования ее предмета, метода, структуры, источников. Активизация научной деятельности возникает в проблемных сферах, при неэффективности, противоречивости, частичном отсутствии правового регулирования. Научно обоснованная разработка модели коллизионного права как новой отрасли позволит дополнить комплекс источников для устранения негативных явлений в правовом регулировании и правоприменении.

Метод коллизионного права характеризуется комплексностью: преобладает императивный, используется диспозитивный, дополняется специфическим коллизионным методом регулирования через исполнение коллизионных принципов и норм.

Система источников коллизионного права классифицируется по различным основаниям: отраслям законодательства, методу правового регулирования, уровням нормативных правовых актов с точки зрения государственно-территориального устройства (федеральные и субъектов Российской Федерации).

Формирование коллизионного права как процесс образования новой комплексной отрасли российского права возможно путем прохождения следующих стадий:

а) обоснование необходимости создания коллизионного права как новой отрасли права исходя из объективного развития общественных отношений на базе конституционных норм;

б) определение предмета, метода и источников коллизионного права;

в) моделирование структуры коллизионного права как системы основных институтов;

г) принятие нормативных правовых актов, являющихся источниками коллизионного права.

Коллизионное право позволит: 1) обеспечить согласованное функционирование правовой системы за счет предотвращения и минимизации негативных последствий юридических коллизий, так как нормы моделируемой отрасли направлены на предотвращение и устранение внутрисистемных противоречий; 2) повысить роль Конституции в регулировании общественных отношений.

Т. В. Ш е л у д я к о в а

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ МОЛОДЕЖИ КОНСТИТУЦИЯМИ РЕСПУБЛИК И ОСНОВНЫМИ ЗАКОНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важнейшим структурным элементом правовой системы федеративного государства является конституционное законодательство и его базовая часть – основные законы федерации и субъектов. Федеративная природа современной России обуславливает существование, наряду с федеральной Конституцией, основных законов 83 субъектов Федерации. Это кон-

ституции 21 республики в составе Российской Федерации и 62 устава – краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Совокупность действующих основных законов – Конституции Российской Федерации, конституций и уставов ее субъектов – образует конституционную систему России, т.е. каркас правовой системы государства. В региональных основных законах воспроизводятся идеи гуманизма, законности, основные права и свободы человека и гражданина, взаимная ответственность личности и государства, механизм организации и функционирования органов публичной власти¹.

Закрепление норм о правах молодежи и молодежной политики в тексте основных законов субъектов свидетельствует о высоком уровне правового регулирования, о совершенствовании общественно-политической и социально-экономической организации общества в нашем государстве. Но данные нормы, к сожалению, наличествуют далеко не в каждом нормативном правовом акте. Актуальность данного исследования определяется также отсутствием единого Федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации», неоднозначностью, «разбросанностью» прав и свобод молодежи в отраслевом законодательстве, декларативностью правовых норм, непродуманностью средств и способов их обеспечения, что далеко не способствует качеству их реализации.

Одним из подтверждений важности поддержки молодежи в нашей стране может служить содержание Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина от 13 декабря 2012 г. Глава государства обозначил важнейшее направление – развитие физической культуры и спорта среди молодежи. Президент России заявил об обновлении содержания образования; усилении влияния школы на формирование личности; развитии системы технического и художественного творчества, открытии кружков, секций, летних спортивных лагерей. «Россия принадлежала и принадлежит к тем стра-

¹ См. подробнее: *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 3–4.

нам, которые не только формируют свою собственную культурную повестку, но и оказывают влияние на всю мировую цивилизацию. Государственная политика в этой сфере должна быть направлена на решение актуальных общественных задач. Мы обязаны четко знать и отвечать на запросы современного общества и особенно молодежи, укреплять традиции народов России»².

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. сформулированы основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны, в том числе и молодежная политика: «Практика последних десятилетий убедительно доказывает, что в быстро изменяющемся мире стратегические преимущества будут у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал развития, основным носителем которого является молодежь»³. Однако поддержка молодежи, к сожалению, пока не является приоритетным направлением государственной политики страны.

Молодежь относится к категории социально малозащищенных субъектов, от ее образованности, квалификации, успешности в профессиональной деятельности, состояния здоровья зависит экономическое, инновационное и демографическое развитие государства. Проблемы молодежной политики относятся к числу комплексных проблем, требующих законодательного обеспечения как на федеральном, так и на региональном уровне. Это обусловлено отсутствием регламентированных мер по реализации стратегии государственной молодежной политики, а также необходимостью формирования системы разграничения полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

² Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. 2012. 13 дек.

³ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 08.08.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

При исследовании конституций республик в составе Российской Федерации на предмет содержания в их тексте прав молодежи, всего в двух из них есть соответствующие нормы: это Конституции Удмуртской Республики и Республики Тыва. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции Удмуртской Республики в ней «...охраняются труд и здоровье людей, гарантируется минимальный размер оплаты труда, обеспечивается поддержка семьи и материнства, отцовства и детства, молодежи, инвалидов и пожилых граждан...»⁴. В ч. 2 ст. 12 Конституции Республики Тыва закреплено: «...в Республике Тыва охраняются труд и здоровье людей, обеспечиваются государственные гарантии поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, развиваются системы государственного пенсионного обеспечения, здравоохранения и страхования, а также профессиональной и социальной поддержки молодежи»⁵.

В тексте Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в ч. 2 ст. 11 зафиксированы нормы, прямо не предусматривающие права молодежи, но определяющие целью «...формирование человека как свободной, нравственной и просвещенной личности, уважающей честь, достоинство и свободу других людей, носителя национальной и общечеловеческой культуры»⁶. Конституция Республики Алтай в ст. 44 закрепляет: «Республика Алтай обеспечивает разработку и реализацию региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, этнокультурных, демо-

⁴ Конституция Удмуртской Республики (в ред. от 04.06.2012) (принята постановлением Верховного Совета УР от 7 декабря 1994 г. № 663-ХП) // Известия Удмуртской Республики. 1994. 21 дек.

⁵ Конституция Республики Тыва (в ред. от 14.11.2012) (принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 г.) // Тувинская правда. 2001. 15 мая.

⁶ Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 4 апреля 1992 г. № 908-ХП) (в ред. от 08.06.2012) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1992 год. Ст. 90.

графических и других особенностей»⁷. Любопытными, в свою очередь, являются довольно детальные нормы конституций о правах ребенка, которые содержатся в тексте конституций республик Тыва (ст. 32), Карелия (ст. 24), Алтай (ст. 49).

Интересным представляется исследование тех редко встречающихся конституционных норм, которые содержатся в тексте Основного закона субъекта Федерации и подробно регулируют сферы определенных правоотношений. К примеру, Конституция Чеченской Республики в ст. 35 закрепляет: «...общепризнанные традиции и обычаи народов Чеченской Республики – уважение к старшему, женщине, людям различных религиозных убеждений, гостеприимство, милосердие – священны, охраняются Конституцией Чеченской Республики и законами Республики»⁸. Примерно те же нормы содержатся в Конституции Республики Адыгея в ч. 3 ст. 35: «...почтительное отношение младших к старшим и уважительное отношение старших к младшим – священный долг каждого»⁹.

Следовательно, в тексте конституций республик – субъектов Российской Федерации – практически не содержится упоминание о правах молодежи и проведении молодежной политики, за некоторым исключением.

Анализ уставов областей – субъектов Российской Федерации – показал, что из 46 основных законов упоминание о молодежи вообще содержится всего в 17 основных законах субъектов Федерации.

В Липецкой и Тамбовской областях осуществление областных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью относится к совместному ведению Российской Федерации и области. В 11 областях полномочия

⁷ Конституция Республики Алтай (Основной закон) (принята Законом РА от 7 июня 1997 г. № 21-4) (в ред. от 25.06.2012) // Звезда Алтая. 1997. 11 июля.

⁸ Конституция Чеченской Республики 23 марта 2003 г. (в ред. от 01.11.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. от 06.06.2012) (принята сессией ЗС (Хасэ) – Парламента РА 10 марта 1995 г.) // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. № 16.

по реализации мер молодежной политики относятся к предметам ведения и полномочиям области либо входят в компетенцию правительства области: это Астраханская, Белгородская, Воронежская, Курганская, Курская, Мурманская, Новосибирская, Сахалинская, Тверская, Томская и Тюменская области. В большинстве случаев это следующие полномочия: создание условий для всестороннего развития детей и молодежи, поддержка одаренных и талантливых детей (Тюменская область); развитие конкурсной системы получения стипендий, премий, грантов, образовательных кредитов и займов с целью поощрения творческой интеллигенции, молодежи, детей, расширения доступности высшего образования, творческой деятельности, охраны и использования исторических и культурных ценностей (Воронежская, Курская, Курганская, Липецкая, Тверская, Томская области); реализация мер по развитию науки, культуры и спорта и молодежной политики (Астраханская, Белгородская, Новосибирская области).

В трех областях – Брянской, Владимирской и Саратовской – реализация молодежной политики входит в специальную главу о социальной политике области. К примеру, глава XVI «Социальная политика» (ст. 88, 92) Устава Владимирской области закрепляет: «...органы государственной власти области создают благоприятные условия для детей и молодежи в сфере получения образования; развивают конкурсную систему получения дополнительных стипендий, премий, займов и дотаций в целях поощрения наиболее одаренных детей; разрабатывают программы, обеспечивающие условия для воспитания, образования, отдыха и творческого развития детей и молодежи. В области осуществляется молодежная политика по созданию правовых, экономических, социальных и организационных условий и гарантий для социального становления, развития и самореализации молодежи в общественной жизни»¹⁰. Статья 34 главы VI «Социальная сфера области» закона Саратовской

¹⁰ Устав (Основной закон) Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 62-ОЗ (в ред. от 10.06.2013) (принят постановлением ЗС Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 285) // Владимирские ведомости. 2001. 23 авг.

области регламентирует «...осуществление молодежной политики, гарантирующей молодежи возможность реализовать свои права». «Правительство области осуществляет мероприятия по развитию образования, охране семьи, материнства, отцовства и детства; организует осуществление деятельности по опеке и попечительству; разрабатывает и реализует меры по развитию культуры и науки; принимает меры по реализации государственной молодежной политики (ст. 61)»¹¹.

В Амурской области реализация прав молодежи содержится в отдельной главе XII «Воспитание, образование, спорт, культура и наука». В соответствии с ч. 4 ст. 93 «...создаются условия для материального поощрения творческой интеллигенции, молодежи, детей; принимаются меры, позволяющие населению расширить доступность получения высшего образования, заниматься профессиональной творческой деятельностью, физической культурой и спортом»¹².

В ст. 43 Устава Воронежской области закреплены полномочия правительства Воронежской области: оно разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Воронежской области, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии¹³.

Уставы некоторых субъектов Российской Федерации практически не регулируют права молодежи и молодежную политику, в то же время в них есть упоминание о молодежи как субъекте законодательной инициативы. Это нормы о закреп-

¹¹ Устав (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО (в ред. от 26.02.2013) (принят Саратовской областной Думой 24 мая 2005 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня.

¹² Устав (Основной закон) Амурской области : закон Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ (в ред. от 26.04.2013) (принят Амурским областным Собранием 16 ноября 1995 г.) // Амурская правда. 1995. 20 дек.

¹³ Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 26.04.2013) (принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г.) // Коммуна. 2006. 10 июня.

лении в качестве субъекта законодательной инициативы Молодежного парламента или Молодежной общественной палаты, которые содержатся в уставах Волгоградской, Магаданской и Самарской областей.

Таким образом, анализ основных законов областей – субъектов Федерации, показал недостаточность правового регулирования молодежной политики, прав и свобод молодежи, а также создания условий для ее развития во многих субъектах Российской Федерации. Исследование основных законов субъектов Федерации позволяет сделать вывод о том, что региональное конституционное законодательство необходимо дополнить правами молодежи, которые следует включить в главу о правах человека.

На сегодняшний день для молодежи самыми актуальными проблемами являются вопросы трудоустройства, адаптации в новом коллективе, молодой семьи, социальной защищенности, возможности профессионального роста, повышения уровня образования.

Для усиления гарантий конституционно-правовой защиты прав молодежи следует предусмотреть:

1) возможности для молодежи, проживающей в сельских и удаленных районах (предоставление субсидий на покупку транспортного средства, жилья, получение высшего профессионального образования, организация международного молодежного обмена регионов);

2) меры социальной адаптации для выпускников детских домов (оплата расходов за посещение подготовительных курсов в системе высшего и среднего профессионального образования муниципальными органами за счет соответствующего бюджета, гарантии при приеме на работу в государственное учреждение, обеспечение доступности и качества медицинской помощи);

3) увеличение стипендиальных выплат студентам очной формы обучения, занимающимся каким-либо профессиональным видом спорта.

4) координацию деятельности органов государства, образовательных и научно-исследовательских учреждений, негосу-

дарственных и других структур, работающих в сфере реализации государственной молодежной политики;

5) организацию на предприятиях молодежных объединений, так как одной из форм активного включения молодого человека в общественную жизнь является его причастность к деятельности молодежной организации.

Эти меры позволят улучшить качество жизни российской молодежи, обеспечить реализацию ее прав в части обеспечения жильем, работой, медицинской помощью, оказать позитивное влияние на процесс воспитания. В случае реализации данных предложений будет создана законодательная база для поддержки молодежи государством.

С. В. Шуляпина

ОГРАНИЧЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ ПЕРЕСМОТРА КОНСТИТУЦИЙ

Конституциям свойственны две характеристики – стабильность и динамизм. Суть первой заключается в незыблемости основных конституционных устоев, а вторая требует изменений в Основном законе. Одной из сложных на сегодняшний момент является проблема поиска оптимального сочетания стабильности и динамичного изменения конституции. Главное заключается в том, что динамизм должен сочетаться со стабильностью, не «опрокидывая» ее¹.

Зарубежный опыт подтверждает, что путем внесения поправок (пересмотра) в конституцию происходит детерминирование общественных отношений, которое возможно без изменений существующего общественного строя с соблюде-

¹ См.: *Авакьян С. А.* Практика конституционных реформ : некоторые проблемы // Вестник Моск. гос. ун-та. Серия 11, Право. 2011. № 1. С. 24.

нием и расширением прав и свобод. К таким странам можно отнести Германию и Францию, где внесенные изменения в конституцию лишь укрепили ее стабильность как системы в целом. Так, в Основной закон Германии было внесено 54 изменения, которые считаются конституционными пересмотрами, а Конституция Франции 1958 г. насчитывает 24 изменения (пересмотра).

Пересмотр конституции необходим для того, чтобы внесенные изменения в текст конституции predeterminedляли развитие общества в необходимом направлении и не были «тормозом» общественного развития. В то же время следует отметить, что внесение изменений в текст конституции (или пересмотр) не может быть произвольным. Поэтому частые и необоснованные изменения конституции могут привести к непродуманному пересмотру конституции и поставить под угрозу стабильность существования государства².

С. А. Авакьян различает два подхода конституционного реформирования: 1) консервативный, при котором реформирование в силу своего чрезвычайного характера представляется явлением весьма редким и преимущественно связанным с принципиальными изменениями природы строя; 2) рациональный, когда изменения вносятся по мере необходимости. Два пути не исключают друг друга в практике конституционализма, и необходимые шаги по изменению конституции тщательно продумываются и занимают обычно достаточно много времени³.

Соглашаясь с «рациональным» подходом конституционного реформирования, следует отметить, что процедура пересмотра конституции в некоторых странах растянута во времени, что позволяет «взвешенно» подойти к вносимым изменениям.

Некоторые исследователи связывают стабильность конституции с процедурной гарантией «гибкости» или «жесткости»

² Например, в Конституцию Российской Федерации 1978 г. за период 1991–1993 гг. было внесено более 300 поправок, что привело, по существу, к пересмотру Конституции.

³ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 25.

конституций⁴. Что по существу не снимает проблемы своевременного пересмотра (изменения) конституции, и, как показывает опыт, даже закрепленный принцип «нерушимости» конституции не спасал от социальных потрясений.

А. А. Белкин считает, что принцип «нерушимости конституции» связан с конкретными государственно-историческими концепциями. Принцип нерушимости выдвигается независимо от времени принятия конституции, национальных правовых традиций, объема «нерушимых» конституционных норм, технического построения соответствующей конструкции и даже типа общественного строя. Ученый констатирует главную черту пресекаательно-модификаторского плана охраны конституции: направленность на консервацию закрепленных в Основном законе страны социально-экономических и политических институтов⁵.

Таким образом, «нерушимые конституции» закрепляют собственную несменяемость, хотя эти акты и допускают возможность внесения в них поправок. Так, Конституция Мексики 1917 г. (содержащая к настоящему времени значительное число поправок) в ст. 136 закрепляет следующее: «Настоящая Конституция не теряет своей силы, даже если ее действие нарушено восстанием. Если в результате внутренних волнений образуется правительство в противоречии с принципами, установленными настоящей Конституцией, то действие Конституции восстанавливается с момента, когда народ вновь обретет свободу, а лица, входившие в правительство, образованное в результате восстания, либо сотрудничавшие с ним, предстанут перед судом в соответствии с положениями настоящей Конституции и изданных на ее основе законов».

Несколько по-другому этот вопрос определен в Конституции Греции от 11 июня 1975 г. Пунктом 4 ст. 120 Конституции установлено: «Соблюдение Конституции вверяется патриотиз-

⁴ См.: *Elkins Z., Ginsburg T., Melton J. The Endurance of National Constitutions.* Cambridge University Press, 2009.

⁵ См.: *Белкин А. А. Пересмотр Конституции. Теоретические аспекты // Вопросы правоведения.* 2009. № 2. С. 9–10.

му греков, правом и обязанностью которых является оказание всеми средствами сопротивления любой попытке отменить ее насильственным путем». Также п. 3 определено: «Узурпация, каким бы то ни было путем народного суверенитета и протекающей из него власти преследуется немедленно по восстановлении законной власти; с этого же момента начинается срок давности за это преступление»⁶.

Основной закон Федеративной Республики Германии (абз. 4 ст. 20) предоставляет всем немцам право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить существующий строй, если иные средства не могут быть использованы.

Согласно Конституции Кубы (ст. 3) все граждане имеют право сражаться любыми способами, включая вооруженную борьбу, когда невозможно использование других средств, против всех, кто намеревается свергнуть политический, социальный и экономический строй, установленный Конституцией.

Таким образом, незаконная реализация воли путем переворота в конституциях государств не только порицается, но и влечет за собой серьезные санкции.

А. А. Троицкая, рассматривая пересмотр конституций, определяет два важных аспекта: 1) формальные пределы пересмотра конституции, которые закрепляются в актах конституционного уровня, предусматривающие возможность их изменения полностью или частично с соблюдением различных процедурных требований пересмотра; 2) содержательные пределы пересмотра конституции при условии соблюдения всех формальных требований⁷.

С предлагаемым подходом следует согласиться. Однако, как нам представляется, нормы, устанавливающие процедурные основания изменения и пересмотра конституции, следует отнести к процессуальным нормам, закрепленным самой конституцией (или конституционным законом), и в этом случае они

⁶ Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 696.

⁷ См.: Троицкая А. А. Пределы пересмотра конституции : формальный и содержательный аспекты // Вестник Моск. гос. ун-та. Сер. 11, Право. 2010. № 1. С. 59.

могут рассматриваться как конституционно-процессуальные нормы, т.е. нормы, запускающие механизм конституционного процесса. В процессуальном аспекте под пересмотром конституции следует понимать весь процесс (прохождение нескольких стадий) – от инициирования, разработки (учредительным собранием) и до принятия поправки или новой конституции уполномоченным органом (парламентом, учредительным собранием) или на референдуме.

Формальные пределы пересмотра конституции

При пересмотре конституций ограничения устанавливаются двумя основными способами: 1) конституция запрещает рассмотрение пересмотра в течение определенного периода времени; 2) конституция исключает рассмотрение пересмотра в определенных обстоятельствах.

Рассматривая первую позицию, можно выявить несколько временных ограничений.

Во-первых, конституция может содержать временное ограничение о пересмотре после ее принятия, в период реализации. Так, Конституция Франции 1791 г. запрещала любой пересмотр в течение первых трех лет первых легислатур, Конституция III года устанавливала срок в девять лет до любого пересмотра (названные положения не были соблюдены). В Конституции Парагвая 1992 г. (п. 1 ст. 289, п. 1 ст. 290) зафиксировано, что Конституция не может быть изменена (пересмотрена) по истечении десяти лет с момента обнародования, а поправки могут быть внесены лишь по истечении трех лет с момента провозглашения Конституции.

Во-вторых, некоторые конституции предусматривают определенный период времени после принятия последней редакции. Так, согласно Конституции Греции 1975 г. (п. 6 ст. 110) не допускается пересмотр Конституции ранее чем по прошествии пяти лет с момента завершения предыдущего пересмотра. Аналогичная норма содержится в Конституции Португальской Республики 1976 г. (п. 1 ст. 284). Однако п. 2 ст. 284 дополнительно установлено: «Ассамблея Республики, вместе с тем, может взять на себя в любой момент полномочия по чрезвычайному пересмотру Конституции решением, при-

нятым большинством в четыре пятых полномочных депутатов». Так, в исключительном порядке был проведен пересмотр конституции, связанный с вступлением страны в Европейский союз в 1992 г.

Третий способ ограничения конституционного пересмотра связан с временным интервалом для принятия конституционных законов. Например, абзацем первым ст. 138 Конституции Итальянской Республики предусмотрено: «Законы, изменяющие Конституцию, и другие конституционные законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании».

Следует отметить, что очередной пересмотр конституций не ограничивает число статей, которые могут быть изменены. Например, первый пересмотр Основного закона Португалии 1982 г. касался около 200 статей, второй в 1989 г. – около 100, а третий в 1992 г. – пяти⁸.

Из приведенных примеров видно, что закрепленные ограничительные нормы конституций различных государств направлены на поддержание созданного конституционного режима правления и консолидацию существующих сил, обеспечение стабильности государственного строя и стремление сделать более устойчивыми институты власти, а также во избежание внезапных изменений, путем временной задержки процесса пересмотра конституции.

Вторая позиция запрещает какие-либо изменения основного закона при определенных обстоятельствах: состояния войны, действия чрезвычайного или осадного положения, угрозы интервенции. Поэтому ряд современных зарубежных конституций Бельгии, Бразилии, Беларуси, Молдовы, Румынии, Испании, Украины, Франции, Эстонии предусматривают такой запрет.

Идея временного приостановления действия конституционного порядка впервые введена в Конституцию Франции

⁸ См.: Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. М., 2006. С. 104.

22 фримера VIII года, 92 статья которой гласила: «В случае вооруженного восстания или беспорядков, угрожающих безопасности Государства, закон может приостановить действие конституции в предусмотренных регионах и на определенный срок. Эта процедура в оговоренных случаях может быть временно осуществлена постановлением правительства, если представители законодательного органа находятся в отпуске, при условии, что данный орган будет как можно создан согласно одной из статей того же постановления»⁹. Любой город или регион мог быть объявлен вне конституции (фр. – hors la constitution).

Конституция Франции 1946 г. (ст. 94) запрещала введение или продолжение процедуры пересмотра в случае оккупации иностранными войсками всей или части территории страны. Цель этой нормы – избежать повторения практики вишийского режима, во время которого 10 июля 1940 г. была упразднена Конституция¹⁰. В современной Конституции Франции (ст. 89) имеется запрещение начинать или продолжать процедуру пересмотра Конституции при наличии посягательств на целостность территории. Похожие нормы содержатся в конституциях Гвинеи, Конго, Мали. Основной закон Бельгии 1994 г. (ст. 96) предусматривает норму, в соответствии с которой никакой пересмотр не может быть начат или продолжен в период войны или в период, когда палаты парламента не могут свободно собраться на национальной территории. Конституция Бразилии (§ 5 ст. 217) не может быть изменена во время осадного положения. Конституция Румынии (п. 3 ст. 148) не может пересматриваться в период осадного положения или чрезвычайного положения и во время войны. Конституцией Республики Беларусь (ст. 139) установлено, что изменения и дополнения Конституции Парламентом не производятся в период чрезвычайного положения, а также в последние шесть месяцев полномочий Палаты представителей. Также Конституция Республики Молдова (п. 1 ст. 142) не может быть пересмотрена во время чрезвычайного, осадного и военного положения. Конституция

⁹ Цит. по: Агамбен Дж. Номо sacer. Чрезвычайное положение. М., 2011. С. 14.

¹⁰ См.: Маклаков В. В. Указ. соч. С. 104.

Испании (ст. 169, 116) содержит полный запрет на любые конституционные реформы в военное время или при объявлении состояния угрозы, чрезвычайного и осадного положения.

Не может быть осуществлен роспуск Конгресса во время действия любого из состояний, указанных в ст. 116 Конституции Испании. При их объявлении, если это происходит не во время сессий, автоматически созываются заседания палат. Деятельность палат, как и деятельность других конституционных органов власти государства, не может быть прервана в период действия указанных состояний. Также ч. 6 ст. 116 Конституции Испании предусмотрено, что объявление состояния угрозы, чрезвычайного и осадного положения не отменяет ответственности правительства и его представителей, признанной Конституцией и законами.

Кроме того, существуют другие обстоятельства, запрещающие проводить пересмотр (изменение) конституции. Такие случаи известны, когда должностные лица или органы власти, уполномоченные принимать решение о поправках к конституции, по тем или иным причинам не обладают правом принимать такие решения или не функционируют. Во Франции – при временном исполнении функций Президента Республики председателем сената или правительством, в России – при временном исполнении функций Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации, в Бельгии и Иордании – при существовании временного периода регентства, в Германии – при замещении Бундестага и Бундесрата Совместным комитетом. Например, в Конституции Бельгии (ст. 197) четко закреплено: «Во время регентства никакое изменение не может быть внесено в Конституцию в части конституционных полномочий Короля и статьи 85–88, 91–95, 106 и 107 Конституции». Также в Конституции Иордании (п. 2 ст. 126) установлено, что в период регентства не допускаются внесения в Конституцию каких-либо изменений, затрагивающих права Короля и порядок наследования королевской короны.

Такие ограничения связаны с легитимностью принимаемого решения и желанием избежать тех или иных чрезвычайных ситуаций в проводимых конституционных изменениях.

Содержательные пределы пересмотра конституции

Как известно, конституция представляет собой упорядоченную систему норм, определенным образом взаимосвязанных и взаимозависимых. Поэтому не любую из них можно заменить по свободному усмотрению без разрушения сложившейся системы¹¹.

В конституциях зарубежных стран можно найти закрепление народного суверенитета и связанной с ним неограниченной учредительной власти, формы правления, форме государственного устройства, основных прав и свобод, политического плюрализма и др.

Конституции большинства стран (Германии, Греции, Румынии, Италии, Франции и др.) определяют, что некоторые «базовые» конституционные ценности, закрепленные в рамках конституции, не могут быть изменены. В них содержательные пределы касаются республиканской формы правления, которая не может пересматриваться. В Мавритании и Буркина-Фасо – республиканская форма правления и многопартийность. В противоположность республиканской форме правления, монархическими конституциями объявляется неприкосновенной монархическая форма правления в Марокко и Кувейте.

В некоторых странах существует запрет на пересмотр религиозных (идеологических) основ государства. Исламский характер государства объявляется неприкосновенным в конституциях Марокко, Ирана. Конституцией Кубы (ст. 3, 137) подтверждается «незыблемость» социалистического пути развития и существующей политической системы. По итогам референдума (состоявшегося в июне 2002 г.), Национальной ассамблеей народной власти были внесены дополнения в ст. 1, 11 и 137 Конституции, направленные на укрепление социалистического строя¹². В Бразилии и Германии содержа-

¹¹ Логическая взаимосвязь структуры конституции, ее основных частей обусловлена пределами конституционного регулирования, а также существующей в стране конституционной доктриной.

¹² См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006. Т. 2. С. 547.

тельные пределы устанавливают нерушимость формы государственного устройства. В § 6 ст. 217 Конституции Бразилии говорится: «Не принимаются к обсуждению законопроекты, направленные на уничтожение Федерации или Республики». Абзац 3 ст. 79 Основного закона Федеративной Республики Германии не допускает изменения, затрагивающего разделение Федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, установленные в ст. 1 и 20.

В некоторых конституциях предусматривается неизменность территориальной целостности государства. Например, в Алжире (ст. 178), Камеруне (ст. 37), Португалии (ст. 288), Турции (ст. 3), Украине (ст. 157).

В отдельных странах ограничения закрепляются довольно широко, захватывая основные права и свободы граждан. Например, Конституция Румынии представляет специальную ст. 148 «Пределы пересмотра». Пунктом 1 данной статьи установлено: «Положения настоящей Конституции, касающиеся национального, независимого, единого и неделимого характера румынского государства, республиканской формы правления, территориальной целостности, независимости юстиции, политического плюрализма и официального языка не могут являться предметом пересмотра». Пункт 2 также определяет: «Кроме того, не может производиться никакой пересмотр, если его результатом явится отмена основных прав и свобод граждан или их гарантий».

Как видно из представленных примеров, некоторые конституции указывают, что определенные положения меняться не могут и любое изменение текста положения исключается.

Однако существует и другой подход, согласно которому не могут меняться определенные принципы в конституции¹³. Так, в Конституции Алжира 1996 г. (ст. 178) говорится, что любые изменения в Конституции не должны наносить ущерб:

¹³ Венецианская комиссия Совета Европы считает, что при анализе правил о неизменности необходимо проводить различие между положениями и принципами (п. 209). См.: Report of the Venice Commission on Constitutional Amendment, CDL-AD(2010)001. P. 41. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)001.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)001.aspx)

республиканскому характеру государства; демократическому порядку, основанному на многопартийности; исламу как государственной религии; арабскому языку как языку государственному и официальному; фундаментальным свободам, правам человека и гражданина; единству и целостности национальной территории¹⁴. Португальская Конституция (ст. 288) насчитывает 14 пунктов основных принципов-пределов пересмотра, которые должны уважаться¹⁵. Положительным моментом указанных правовых норм является то, что конституции государств допускают определенную степень изменений (гибкий подход) при сохранении существенных элементов.

Можно констатировать, что посредством механизма неизменности наиболее защищенными являются положения (принципы), закрепляющие форму правления, суверенитет, территориальную целостность, права человека и основные свободы.

Процедуры пересмотра конституций

Как известно, по способу пересмотра конституции подразделяются на гибкие и жесткие. В свою очередь, смешанные конституции включают в себя разные сочетания того и другого. Следует отметить, что критерием гибкости или жесткости конституции является не сам по себе порядок внесения изменений в конституцию, а наличие усложненного порядка по сравнению с принятием обычных законов. Сложность порядка пересмотра конституции непосредственно связана с понятием частичного или полного ее пересмотра¹⁶.

При полном пересмотре, в сущности, учреждается новая конституция с новыми параметрами на основе прежних положений действующей конституции, разрешающих такой пе-

¹⁴ URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/53/5>

¹⁵ Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 833–834.

¹⁶ Следует отметить, что не все зарубежные конституции нормативно подразделяют пересмотр на частичный или полный. Понятия «ревизия», «пересмотр» и «поправка» имеют разные коннотации в каждой правовой системе, но, несомненно, «пересмотр» означает наиболее обширные конституционные преобразования.

ресмотр. В результате исключается возможность нелегитимного изменения существующего государственного строя. Поэтому пересмотр требует более жестких условий изменения конституций (усложненная процедура, повышенный кворум, несколько этапов процесса) по сравнению с внесением отдельных поправок.

При частичном пересмотре конституции изменяются только отдельные положения действующего основного закона. Процедура внесения поправок при частичном пересмотре конституции значительно упрощается.

Рассматривая пределы пересмотра конституции, на наш взгляд, важными являются формальные требования по соблюдению условий процесса пересмотра конституции. Такие условия необходимы для предложения, принятия и ратификации конституционных законов. Например, Конституция Франции 1958 г. определяет условия в виде процесса пересмотра Конституции. В соответствии со ст. 89 с инициативой пересмотреть Конституцию может выступить Президент Республики, но только по предложению премьер-министра. Проект или предложение о пересмотре Конституции должны быть рассмотрены при соблюдении срока, установленного в третьем абзаце ст. 42, и приняты обеими палатами в идентичной редакции¹⁷.

Весь процесс пересмотра конституции можно условно поделить на несколько этапов, как правило, это: 1) инициатива (предложение) о пересмотре; 2) развитие инициативы пересмотра (принятие закона); 3) ратификация конституционного закона¹⁸.

Инициатива пересмотра в демократических странах может принадлежать исполнительной власти либо может быть разделена между исполнительной и законодательной властью (ФРГ, Франция, Испания), а в некоторых государствах – пре-

¹⁷ См.: Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония / сост. сб. ; пер. В. В. Маклакова. М., 2012. С. 116.

¹⁸ Процесс пересмотра конституции в каждой стране имеет свои особенности (этапы рассмотрения).

доставлена народу (Швейцария, Лихтенштейн, Южная Корея, Уругвай). Разработка акта о пересмотре в демократических системах может быть предоставлена парламенту (Франция, Бельгия) либо специально избранному учредительному собранию (Болгария), специально избранному органу (например, Конвент США).

Одобрение конституционного закона о пересмотре может осуществляться как на референдумах (например, Швейцария и Австрия), так и парламентом – квалифицированным большинством (Португалия).

Следует отметить, что в авторитарных режимах инициатива и разработка проекта закона о пересмотре конституции находятся в руках исполнительной власти (иногда создаются специальные консультативные органы), а в целях придания законности («одобрения») законопроект может выноситься на всенародное голосование.

Что касается содержания конституционных норм по пересмотру Конституции Российской Федерации, то она предусматривает несколько уровней «жесткости».

«Нерушимость» предписывается к цельным структурным подразделениям (главы 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации), что значительно затрудняет совершенствование отдельных конституционных положений. По сути, проведение пересмотра указанных положений сводится к пересмотру всей Конституции Российской Федерации. Процедура пересмотра Конституции возможна только при поддержке трех пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (п. 2, 3 ст. 135 Конституции Российской Федерации). В свою очередь, инициатива о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации должна исходить от Президента, Парламента, Правительства Российской Федерации или законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации¹⁹.

¹⁹ Подробнее см.: *Виноградов О. В.* Изменение Конституции Российской Федерации : проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования // Ленингр. юрид. журн. 2010. № 4. С. 28–42.

В. В. Киреев выделяет восемь стадий пересмотра Конституции Российской Федерации. Причем, в отличие от поправок, пересмотр является наиболее сложным и недостаточно детализированным направлением конституционного право творчества, что вызывает необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования²⁰.

Правовая регламентация органов, участвующих в пересмотре конституции, является одной из необходимых предпосылок законности участвующих в данном процессе²¹. Несомненно, первым шагом в этом направлении должно стать принятие федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании»²².

Следует отметить, что пределы конституционного пересмотра и процедурные требования по пересмотру конституции составляют единые правила рассмотрения конституционных законов. Нарушение процесса пересмотра конституционной поправки может привести к отмене конституционной нормы.

Некоторые исследователи считают, что при пересмотре конституции производная учредительная власть формально ограничена, поскольку конституционные нормы, касающиеся пересмотра, оговариваются условиями компетентности (кто компетентен?) и процедуры (как производится пересмотр?), с учетом «возможности» надзора конституции со стороны органов конституционного контроля²³. Несомненно, указанные за-

²⁰ См.: Киреев В. В. Теоретические проблемы структурирования и основные стадии процесса конституционно-правовой реформы // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 13. С. 262.

²¹ Определение органа должно содержать как минимум следующие признаки: 1) структурную обособленность органов друг от друга; 2) наличие у них особой компетенции; 3) взаимодействие органов друг с другом; 4) особый состав органов.

²² См.: Шелкунов А. Пересмотр Конституции Российской Федерации : порядок формирования Конституционного Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID= 1234121>

²³ См.: Оби Ж.-Б. Исполнительная власть, судебная власть и учредительная власть во Франции. М., 1996. С. 11.

мечания являются весьма значимыми и универсальными при пересмотре конституций²⁴.

Однако с последним замечанием можно согласиться лишь в исключительных случаях: 1) с учетом национальных особенностей конституций по внесению отдельных изменений (поправок или частичного пересмотра), связанных с парламентской процедурой принятия; 2) существующей модели предварительного контроля²⁵.

Необходимо отметить, что в мировой практике идея о праве органа конституционного контроля контролировать учредительную власть не нашла особой поддержки. «Кроме того, при проверке конституционности поправок орган конституционного контроля немедленно столкнется с трудностью методологического характера: он не может объявить всю конституцию неизменной, если она сама допускает внесение в нее изменений; он должен будет признать допустимость одних и недопустимость других поправок. На практике это означает не что иное, как разделение конституционных положений на фундаментальные и не являющиеся таковыми, что представляет непростую задачу. Не удивительно поэтому, что конституционные и верховные суды предпочитали воздерживаться от проверки поправок по существу»²⁶.

Вопрос о внесении поправок в те нормы, которые регулируют сам порядок изменения конституции, могут представлять определенный интерес. Практика показывает, что каких-либо особенностей по изменению данных норм не имеется, изменения вносятся в том же порядке, как и в другие положения. Так, были приняты изменения в ст. 196 Конституции Нидер-

²⁴ Автор разделяет позиции французских исследователей. Еще ранее известный государствовед А. Д. Градовский указывал на важность вопроса: 1) кому принадлежит инициатива ревизии; 2) кто утверждает предложенную поправку. См.: *Градовский А. Д.* Отличительные черты западноевропейского государственного устройства // *Собр. соч.* СПб., 1902. Т. 5, ч. 1. С. 10.

²⁵ См.: *Худолей К. М., Худолей Д. М.* Конституционный контроль в отношении актов конституционной реформы // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу.* 2011. Т. 3, № 1. С. 5–12.

²⁶ *Троицкая А. А.* Указ. соч. С. 64.

ландов (1922 г.), Законом от 12 августа 1982 г. были внесены изменения в три статьи о пересмотре Конституции Португалии 1976 г. (ст. 284–296)²⁷.

В начале 2000-х гг. в большинство конституций европейских государств были внесены нормы, предусматривающие ратификацию соглашений между Европейским союзом и национальными государствами. Например, во Франции сначала были введены нормы, имеющие цель ратифицировать Конституцию Европейского союза (2005 г.), а затем, после провала этой ратификации на референдуме в 2008 г., были закреплены новые нормы, но уже необходимые для ратификации Лиссабонского договора 2007 г. Конституция Франции в 2008 г. (4 февраля и 23 июля) подверглась последней трансформации, в результате двух последних пересмотров произошла «конституционализация» Европейского союза и в то же время «европеизация» французской Конституции²⁸.

Таким образом, конституцию можно пересмотреть (внести изменения) как в необходимом направлении, так и по возможности изменить саму процедуру по внесению изменений (нормы конституции) с целью ее упрощения или усложнения по воле учредителя²⁹.

В заключение можно отметить, что в закреплении норм о «невозможности изменения» или «пределах пересмотра» конституции учредитель в целях защиты конституции установил меры предосторожности против недопустимых изменений фундаментальных ценностей (основ существующего строя, правового статуса граждан и др.) и придал этим нормам дополнительные гарантии. Хотя на практике разделение фундаментальных ценностей и определенных

²⁷ URL: *Маклаков В. В.* Указ. соч. С. 105.

²⁸ См.: *Гийу Л.* Конституционный пересмотр и европейская интеграция; не выдерживающее критики необдуманное непостоянство конституции = Guillout L. Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la Constitution // Rev. du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Paris, 2009. № 2. P. 396–399 (Реферативный журнал «Государство и право». 2011. № 1. С. 49–54).

²⁹ См.: *Троицкая А. А.* Указ. соч. С. 65.

конституционных положений представляет большие сложности. Все же нормы «дополнительных гарантий» могут отражать как исторический опыт «национальных установок» государства, так и приоритеты на определенном этапе государственного строительства.

Становится очевидным, что запреты, ограничения и пределы пересмотра конституций не могут «страховать» тексты основных законов от любых изменений «на вечные времена», а в необходимых обстоятельствах призваны обеспечить баланс между стабильностью и развитием конституции. И, как показала история, если возникают препятствия, то учредительная власть может снять имеющиеся барьеры и вновь установить новый порядок.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА

ВСТРЕЧА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В. В. ПУТИНА С ЗАВЕДУЮЩИМИ КАФЕДРАМИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН (7 ноября 2013 г., 15:40, Московская область, Ново-Огарево)

Во встрече, состоявшейся в преддверии 20-летия Конституции России, приняли участие преподаватели и исследователи более чем из двух десятков вузов и академических институтов.

В. ПУТИН: Дорогие друзья, добрый день.

Мы встречаемся с вами в преддверии 20-летия принятия Конституции Российской Федерации. Не буду вам, конституционалистам, правоведам, ученым, преподавателям права, рассказывать о том, насколько важен для общества, для любого государства Основной закон, насколько важна его стабильность, сбалансированность. Любой закон, в том числе и Основной закон, любой страны, всегда является в определенной степени результатом компромисса, достигнутого в обществе. Но Основной закон отличает то, что он претендует на то, чтобы быть самым стабильным из всех принимаемых законов. Хотя, как мы с вами хорошо знаем, закон не только в момент его принятия, но и в момент разработки уже устаревает. Очень хотелось бы надеяться, что наш Основной закон, наша Конституция будут актуальны не только на время принятия и не только через 20 лет, но и на более длительную перспективу.

Возникает вопрос – за счет чего? За счет работы Конституционного Суда, который в ходе своей практики дает толкование отдельным положениям Конституции, придает ей так называемую живинку, связь с жизнью, приспособливает ее к конкретным правоотношениям.

В связи с этим хотел бы обратить внимание не только здесь собравшихся, но и миллионов людей, видящих нас через средства массовой информации, на то, что именно ваша работа является весьма значительной с точки зрения выверенности тех решений, которые принимает Конституционный Суд. Я исхожу из того, что он опирается в том числе и на ваши идеи, на ваши разработки, на ваши исследования.

И, конечно, очень хотелось бы, чтобы основные положения Конституции внедрялись в общественное сознание и воспринимались обществом как важнейший элемент стабильного развития нашего государства.

Символы государства, к которым в известной степени относятся и Конституция, чрезвычайно важны.

Кстати говоря, хочу вас проинформировать, я вчера подписал и внес в Государственную Думу [законопроект](#) о более широком использовании таких символов, как государственный флаг, гимн. Исхожу из того, что это, во всяком случае в учебных заведениях, будет способствовать воспитанию патриотизма, особенно у молодого поколения, будет обращать наших граждан при прослушивании гимна, при поднятии государственного флага не только к самим символам, но и к патриотическим чувствам.

Это то, что мне хотелось бы сказать вначале. И я с удовольствием выслушаю ваше мнение о том, как у нас развивается конституционный процесс и что нам нужно сделать дополнительно, чтобы страна чувствовала себя более уверенно и стабильно на базе Основного закона.

У нас есть те, кто хотел бы высказаться. Фадеев Владимир Иванович, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии. Прошу Вас.

В. ФАДЕЕВ: Уважаемый Владимир Владимирович!

Позвольте прежде всего выразить Вам нашу признательность, я думаю, мои коллеги поддержат меня в этом, за уникальную возможность встретиться с Вами и высказать наши мысли, наши суждения, наши предложения о конституционном развитии России, о Конституции, об обеспечении ее стабильности и ее развития.

Наша встреча проходит, как Вы уже сказали, в преддверии большого события в жизни нашего государства – 20-летия Конституции Российской Федерации. И очень знаменательно, что глава государства встречается с заведующими кафедрами конституционного права. Это действительно уникальное событие. История современной России и, я думаю, история нашей страны вообще не знает подобного случая. Поэтому огромное Вам спасибо.

На нашей встрече присутствуют конституционалисты, представляющие практически всю нашу страну, разные ее регионы, специалисты по основным направлениям науки отечественного и зарубежного конституционного права. И мы в своей практической деятельности постоянно, ежедневно обращаемся ко всему блоку конституционно-правовых вопросов. Поэтому каждый из нас, конечно же, готов, я думаю, поделиться своими суждениями, мыслями, предложениями о развитии нашей Конституции, о ее реализации.

Хотел бы привлечь Ваше внимание к некоторым вопросам. Первое – это проблема реализации Конституции, ее принципов и норм. Приведу два примера. Если мы обратимся к статье 132 Конституции, то она содержит положения, которые, по существу, до сих пор не реализованы.

Речь идет о том, что органы местного самоуправления в соответствии с этой статьей осуществляют самостоятельно (подчеркиваю, Конституция говорит) охрану общественного порядка, но в настоящее время охрану общественного порядка обеспечивает в основном полиция. Хотя в развитие Конституции законодательство о местном самоуправлении начиная с 1995 г. предусматривает создание муниципальной милиции, но ее нет, нет федерального закона о ее статусе. В связи с тем, что усилилась ответственность местных властей за состояние законности, правопорядка на своей территории, я думаю, что вопрос о создании муниципальной милиции приобретает очень важное значение и мог бы быть предметом обсуждения, может быть, даже на заседании Государственного совета совместно с Советом по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации. Необходимо, види-

мо, что-то уже делать с этой проблемой, потому что в законе о местном самоуправлении институт муниципальной милиции предусмотрен, но он не функционирует, не создан. Поэтому либо надо ее создавать, либо отказаться тогда от этой формы обеспечения охраны общественного порядка. Но тогда, может быть, придется внести некоторую корректировку в статью 132 и уточнить, что органы местного самоуправления, скажем, участвуют в осуществлении охраны общественного порядка, и законодатель обеспечит формы такого участия.

Второй пример – это вопрос о конституционном регулировании Федерального Собрания Российской Федерации. Давно выдвигается предложение принять специальный федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании. Мне кажется, что с таким предложением трудно согласиться. Дело в том, что, на мой взгляд, Конституция определяет конституционный статус Федерального Собрания. И поэтому не случайно в Конституции отсутствует указание на необходимость принятия федерального конституционного закона о Федеральном Собрании, тем более что сама Конституция говорит о том, что палаты самостоятельно определяют организацию своей работы, и гарантией этого являются регламенты, которые они принимают.

Дело состоит еще и в том, что это не забывчивость конституционного законодателя, – мне кажется, это его принципиальная позиция. Поэтому правовое регулирование Федерального Собрания Российской Федерации, на мой взгляд, должно осуществляться федеральными законами, которые регулируют отдельные стороны организации и деятельности, что мы с вами сегодня и имеем.

Вторая проблема, на которой я хотел бы остановиться, – это проблема качества законов, проблема стабильности и последовательности законодательства. К сожалению, законы, на мой взгляд, утрачивают во многом свою стратегическую направленность и стабильность.

Взять опять же закон о местном самоуправлении. Если мы сравним ныне действующую редакцию и первоначальную, то увидим следующее. Вначале за городскими, сельскими посе-

лениями признавались 22 вопроса местного значения, т.е. те вопросы, за которые они несут ответственность. Сейчас число этих вопросов возросло практически до 40. Ни о какой стабильности в решении вопросов местного значения, правового регулирования речи быть не может.

Порядок формирования Совета Федерации изменялся многократно. К сожалению, на сегодняшний день, наверное, оптимальный вариант так и не найден.

Законодательство должно устанавливать и стабильные основы политической жизни. Законодательная позиция в этой сфере не должна уподобляться, так сказать, маятнику, когда законодатель переходит из одной крайности в другую.

Приведу пример с политическими партиями, всем известный. Если в 1990-е гг. у нас были десятки политических партий, которые участвовали в выборах, потом путем законодательного регулирования они увеличились. Были выборы, когда участвовало всего семь политических партий, а сегодня снова созданы условия для создания множества заведомо слабых политических партий. И в связи с этим встает вопрос: должна же быть какая-то политическая стратегия развития нашей политической жизни. Необходимо ли искусственно форсировать развитие многопартийности, признавая за политическими партиями право выдвигать кандидатов, точнее, списки кандидатов, на выборах, на всех практически выборах, которые у нас проходят? Может быть, пойти другим путем? Может быть, альтернативой является и создание, функционирование объединений типа Всероссийского народного фронта?

Для России партия в 500 человек, я думаю, не будет выглядеть в глазах общества реальной политической силой. В свое время убрали графу «Против всех». Сейчас предлагается вновь ее вернуть. Она, конечно, важный индикатор доверия населения к власти, но вместе с тем, на мой взгляд, все-таки основное предназначение выборов – это создание органов власти, а вот отношение к власти – для этого есть и социологические опросы. Мне кажется, что эта графа несет в себе какой-то анархический элемент, и даже разрушительный в ка-

кой-то степени элемент, нежели созидательный. И тем более «шараханье», я бы сказал, из одной крайности в другую здесь тоже проявляется.

И в заключение я хотел бы обратить внимание на два вопроса. Проблема использования зарубежного опыта. У нас иногда либо чрезмерно увлекаются этим, либо резко отрицательно к этому относятся. Я думаю, что истина где-то посередине. Мне кажется, что сама Конституция показывает, что зарубежный конституционный опыт (Конституция впитала в себя многие принципы европейского конституционализма) может успешно применяться и у нас, тем более конституционные принципы пускают корни в нашу систему российского права. Вы уже упомянули Конституционный Суд, который играет важную роль в конституционализации всех отраслей права.

И последний вопрос – это вопрос о соотношении решений международных судов с Конституцией России. Я лично согласен с той позицией, которая нашла обоснование у нас в литературе и согласно которой Россия имеет суверенное право выполнять решения международных судов таким образом, чтобы не были нарушены и буква, и дух Конституции.

Спасибо большое.

В. ПУТИН: Спасибо. Я чувствую, скучно нам не будет. Несмотря на такое большое количество людей, мы сразу попадаем в болевые точки.

Я позволю себе очень коротко прокомментировать некоторые вещи. Начнем с последнего. Соотношение решений иностранных судов с нашими законами, с Конституцией. Я полностью с Вами согласен. Все-таки приоритет должен быть у нашей Конституции. И это не только наша с вами позиция, практически во всех странах мира это применяется. Недавние решения властей Великобритании как раз об этом и говорят: что бы там ни принималось, если эти решения не соответствуют Конституции Великобритании, они не применяются на их территории. Вот и мы так должны поступать.

Конечно, мы должны исполнять свои международные обязательства. Это ясно, но все-таки приоритет Конституции должен быть безусловным. Все остальные законы, если есть соот-

ветствующие международные соглашения, ратифицированные парламентом (мы знаем, что приоритет в данном случае отдается этим ратифицированным соглашениям), не должны подписываться, если они противоречат Конституции. Вот в чем все дело. Это принципиальная вещь.

В. ФАДЕЕВ: Есть одна проблема.

В. ПУТИН: Я думаю, что проблем больше, но принцип должен быть вот такой.

Теперь по поводу Закона о муниципальной милиции. Конечно, Вы правы, статья 132 об этом как раз и говорит. Здесь две проблемы – их тоже больше, но две – основные.

Первая – финансовая. У муниципалитетов просто недостаточно собственных источников финансирования. И с этим, кстати говоря, связана и определенная нестабильность в определении объема полномочий муниципалитетов. Потому что часть полномочий, безусловно, эффективно может решаться только на муниципальном уровне, но у них не достаточно собственных источников финансирования для осуществления этих полномочий, поэтому и происходит вот такая постоянная работа, связанная с тем, чтобы совместить эти две составляющие, – собственно, источники и объем тех полномочий, которые не выполняют. Конечно, довести это до совершенства очень сложно, но, безусловно, будем к этому стремиться.

Что касается другой составляющей, второй и, на мой взгляд, весьма важной – вопросов безопасности. Еще совсем недавно – мы очень быстро забываем все нехорошее, но это нормально, человеческий мозг так устроен: он все нехорошее старается выбросить и забыть, – мы помним, что совсем недавно происходило у нас на Кавказе. В этих условиях передать на уровень муниципалитетов функции защиты правопорядка с наделением соответствующих местных подразделений полномочиями и табельным оружием – это сложная штука. Хотя, безусловно, является правильным то, что только на местах люди могут навести соответствующий порядок, но для этого должны быть созданы определенные условия. Они сейчас в принципе создаются, а может быть, даже сказать можно точнее, практически созданы. Значит, остается одна главная

проблема – финансирование. Но над этим, безусловно, надо думать. И я согласен с Вами в том, что либо нужно нам подумать о формулировках статьи 132, либо ее исполнять, это правда, безусловно.

Ну и качество законов. Здесь тоже, конечно, не поспоришь, оно оставляет желать лучшего. Именно поэтому мы внедряем в практику работы нулевое чтение, выкладываем в интернете проекты законов. Но здесь хочу вернуться к тому, с чего начал. Безусловно, позиция научного сообщества, Ваша позиция, особенно по вопросам конституционного права, крайне важна и должна учитываться законодателем в практической работе применительно уже не к конституционным законам, а ко всему объему законодательства. Любой принимаемый в России законодательный акт должен соответствовать Основному закону – Конституции страны, – это, безусловно, так.

Я не буду дальше растекаться мыслью по древу, так у нас всё время убежит. Спасибо большое.

Пожалуйста, Овсепян Жанна Иосифовна.

Ж. ОВСЕПЯН: Спасибо.

Уважаемый Владимир Владимирович!

Прежде всего, я хочу Вас проинформировать, что 11–12 октября этого года в Южном федеральном университете совместно с Общественной палатой Ростовской области и правительством Ростовской области была проведена Международная конференция, посвященная юбилею Конституции. Она транслировалась по трем региональным каналам. И я, как председатель оргкомитета конференции, хочу Вас поблагодарить за приветственную телеграмму поддержки, которая была направлена в адрес Международной конференции, и вот ксерокс одной публикации по этому поводу в одной из наших региональных газет.

Вы совершенно справедливо обратили внимание на то, что демократический потенциал Конституции очень велик, и нам предстоит еще многое сделать для того, чтобы наиболее полно осуществить и реализовать эти демократические положения.

Хочу также обратить ваше внимание, и это понятно, что одной из ключевых проблем является проблема подготовки юридических кадров государственного профиля. Мы знаем, что от того, каким образом, на основе каких процедур, какого качества кадры готовятся в государстве, зависит перспектива государства. Не случайно в свое время, еще в советский период, позволю себе напомнить, в конституциях того советского периода эта важная функция была возложена на Коммунистическую партию, руководящую и направляющую силу, т.е. она руководила всей этой кадровой политикой. Сегодня в связи с тем, что есть принцип разделения властей, в контексте этого принципа, на совершенно иных основах осуществляется кадровая политика – на основе демократических процедур.

Что касается вузовской системы, то наша задача заключается в том, чтобы готовить кадры на качественном уровне и в том объеме, в котором есть государственный заказ. Но вот качество подготовки юридических кадров государственного профиля, конечно, во многом зависит от того, в какой степени мы привносим в учебный процесс научно-исследовательские подходы. То есть каждого студента мы должны постараться научить, прежде всего, методам научного познания. Почему? Не для того, чтобы он обязательно занимался наукой, а для того, чтобы он в своей практической деятельности использовал навыки аналитического подхода и достаточно глубоко проникал в суть тех или иных явлений.

В связи с этим я хотела бы обратить ваше внимание на то, что очень актуальной является проблема вузовской, университетской науки и ее развития. И, в частности, я еще раз перечитала накануне встречи закон «Об образовании в Российской Федерации», новый закон, и обратила внимание на то, что в статье 47, где говорится о правах педагогических работников, сказано о том, что они имеют право на осуществление научной, научно-технической и другой творческой деятельности. И у меня возник такой вопрос: а правильно ли, чтобы в федеральном законе вот эта самая функция была сформулирована именно как право? Мне кажется, что это должна быть обязанность – очень важный показатель соответствующего уров-

ня педагога вузовской системы. Если он сам не владеет этим должным образом и не занимается этим, он не сможет обеспечить творческий с использованием всех методов и системного, и функционального анализа, и компаративистики учебного процесса, а следовательно, подготовку специалистов.

Второе положение. Я хотела бы, уважаемый Владимир Владимирович, обратить Ваше внимание на то, что на сегодняшний день в научных исследованиях, в большой науке возник некий перекоп государственного внимания в направлении к отраслям частного права. Напомню, что в начале 1990-х гг. были изданы указы Президента относительно создания Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации. Но для того, чтобы все-таки этот перекоп устранить, а, мне кажется, это актуально, поскольку речь идет о двух парных категориях: отрасли публичного и частного права, – актуальным является создание центра публичного права при Президенте Российской Федерации, который мог бы обеспечить повышение влияния конституционно-правовой науки, иных государствоведческих отраслей на государствоведческую практику и каким-то образом на образование, т.е. спектр (его функций) здесь мог бы быть достаточно высоким, разнообразным.

Далее, третье положение, на которое я хотела бы обратить Ваше внимание, – это вопросы конституционной культуры. Вы совершенно справедливо обратили внимание на то, что необходимо формировать уважительное отношение к символам Российского государства. Это действительно очень важно, и это одна из первоочередных идей формирования конституционной культуры.

Конечно, конституционная культура – это знание Конституции, повышение квалификации и юристов, и неюристов в части знаний по конституционному праву. В связи с этим мне кажется, было бы небесполезным для всех уровней власти, в том числе, может быть, и для нас тоже, постоянно повышать свою квалификацию по вопросам конституционного права. Уважаемые министры, и депутаты, и члены президентской Администрации, наверное, были бы заинтересованы в том,

чтобы повышать свои знания по конституционному праву. Это должно быть одним из показателей их должностной квалификации.

На мой взгляд, вопросами организации работы по повышению квалификации в конституционном праве, по знанию Конституции могли бы заниматься такие учреждения, как Министерство юстиции, Ассоциация юристов, Министерство образования, общество «Знание», – для массового обучения Конституции, популяризации Конституции и знания Конституции. Почему? Потому что Конституция, как мы знаем, – это отрасль права, которая имеет межотраслевой охват, и первичное знание о праве дает именно знание Конституции.

И в этом контексте я хотела бы обратить ваше внимание и на употребление иноязычных терминов. При всем уважении к нашим коллегам в зарубежных странах и учреждениях, тем не менее, я хотела бы обратить внимание на то, что у нас довольно часто употребляются такие иноязычные термины, которые в конституционном тексте отсутствуют. Например, понятия «сенат», «сенатор» или «импичмент» и т.д. Причем речь идет не о том, что иногда проскальзывает. Я замечаю, по телевидению (а ведь это очень широкая аудитория, которая все воспринимает) многократно, раз восемь уважаемый ведущий, очень уважаемый, действительно высокий профессионал в своем деле, употребляет термин «сенатор». Но понятие «сенатор» употребляется, допустим, в Конституции Соединенных Штатов, Конституции Италии; «сенат» – конституциях США, Франции, Италии; «импичмент» – конституциях США, Индии и некоторых других стран. В тексте Российской Конституции этих понятий нет. А первый шаг к конституционной культуре заключается, мне кажется, в том, чтобы овладеть конституционной терминологией.

И буквально три проблемы, касающиеся собственно российской государственности. Прежде всего есть, конечно, резервы для совершенствования деятельности всех институтов власти, всех ветвей власти. Буквально отдельные тезисы.

Относительно совершенствования законодательного процесса. Мне кажется, актуальной является проблема совер-

шенствования процедур осуществления законодательной инициативы субъектами Российской Федерации в сфере законотворчества по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов (статья 72 Конституции). Есть проблемы, можно было бы и конкретно говорить, образный пример, когда субъекты Российской Федерации выходили с законодательной инициативой относительно того, чтобы запретить сдачу лома цветных металлов, потому что на практике это приводит к тому, что все коммуникации и разного рода институты просто приходят в негодность из-за того, что граждане, желая пополнить свой бюджет, вторгаются в эти системы. Но тем не менее эта законодательная инициатива субъектов так и не состоялась, по моим данным.

Второй вопрос. Кстати, это и шаг на пути к тому, чтобы укрепить действие конституционного принципа федерализма – учет мнения субъектов Российской Федерации во втором чтении по законопроекту в Государственной Думе. Насколько мне известно, поскольку я эксперт в парламенте, складывается такая ситуация, когда недостаточно учитываются заключения субъектов Федерации по законопроектам, которые приходят на обсуждение во втором чтении. Допустим, на нулевой стадии Совет Государственной Думы, направляя на первое чтение, параллельно за 30 дней направляет субъектам на просмотр и дачу заключения по этому законопроекту по вопросам совместного ведения. Затем в период между первым и вторым чтением тоже есть возможность у субъектов дать свое заключение по этим законопроектам. Но ведь в период между первым и вторым чтением вносится огромное количество поправок разного рода учреждениями, допустим, Правительством или другими депутатами, и их может быть огромное число, этих поправок. Как раз к завершению вот этого 30-дневного срока, когда возможно реагирование со стороны субъектов Федерации, субъектам, которые не к концу 30-дневного срока, а через 10 дней после направления им по итогам первого чтения этого законопроекта уже отреагировали, после того как они представили эти заключения, поступает, допустим, огромный пакет поправок, например от Правительства. То

есть субъекты Федерации, с одной стороны, отреагировали, но они отреагировали до огромного пакета поправок. Получается, что их мнение не учтено. Если, допустим, в законопроекте было первично 100 статей, а поправок 200, а поправки увеличивают в разы – допустим, в два-три раза – первичные объемы, то получается, что вот эти 200 новых поправок не учтены в заключениях, поступивших от субъектов Федерации.

Мне кажется, что это недопустимо, потому что подчас меняется концепция закона в результате огромного числа поправок. В таких ситуациях, очевидно, более целесообразно было бы все-таки возвращать из второго чтения в первое чтение для того, чтобы и субъекты Федерации, и все другие участники законопроекта смогли отреагировать на эти поправки.

Ну и еще одно пожелание, касающееся уже функционирования исполнительной власти. Мы знаем, что законы могут быть реализованы только в том случае, если они обеспечены подзаконными актами. В связи с этим на исполнительную власть возлагается очень важная миссия – своевременно и оперативно отреагировать. Мы знаем известный закон о дачных амнистиях, закон о монетизации, которые не были своевременно обеспечены необходимыми подзаконными актами, и в результате очень многие граждане обращались с вопросами, как же, собственно, эти законы осуществить. Это проблема.

И последнее – это соотношение юридической силы решений Европейского суда и Конституционного Суда. Одна из таких больных тем сегодня – функционирование судебной власти. Я хочу обратить Ваше внимание в связи с этим на Устав Организации Объединенных Наций, где многократно звучит тема о том, что международное сообщество уважает суверенитет каждого государства, уважает Конституцию и основные законы этого государства. Соответственно, исходя из этого, необходимо подходить к разрешению той ситуации, которая сложилась. Конечно, совершенно справедливо, я согласна с Вами, что необходимо исполнять решения Европейского суда. Но относительно того, как именно должно быть осуществлено это исполнение для того, чтобы это не было вторжением в су-

веренитет государства, здесь действительно есть основание и науке подумать, ну и, конечно, институтам власти.

Спасибо.

В. ПУТИН: Здесь решение-то достаточно простое. При ратификации всегда возможны оговорки, вот и все, защищающие именно то, о чем Вы сказали, – суверенитет. Об этом просто заранее нужно подумать. Это абсолютно нормальная практика, здесь нет ничего запредельного.

Что касается Центра публичного права и Центра частного права, я бы попросил коллегу прокомментировать. У нас когда был создан Центр частного права?

Л. БРЫЧЕВА: Центр частного права у нас создан, если мне память не изменяет, где-то в 1990-е годы.

РЕПЛИКА: В 1992 году.

Л. БРЫЧЁВА: В 1992-м, совершенно справедливо. Он существует до сего дня, находится в Администрации Президента, т.е. в комплексе зданий на Старой площади, и занимается научной деятельностью. Кроме того, осуществляет обучение.

В. ПУТИН: Ну и наверняка это было связано с потребностями в широком смысле этого слова – потребностями рынка труда.

В. ПОЛЯНСКИЙ: Здесь вопрос в формировании мышления. Есть так называемое публично-правовое мышление и частноправовое мышление. Вот тот крен, который в настоящее время действительно имеется в этой области, вредит именно формированию публично-правового мышления, и даже у судей. У нас большинство в советское время понимали так, что есть частные отношения. Еще в начале 1990-х гг., когда приходили представители власти в суд, их спрашивали: Вы как зарегистрированы? Это как раз рецидив частноправового мышления.

А ведь Конституция – вот достаточно поменять всего одно слово, и полностью будет меняться само мышление, но только не сейчас это нужно делать. Если не будет там понятия частной собственности, а будет личная собственность, – все поменяется абсолютно. Но раз уж там это есть, то мы должны обеспечить баланс воспитания публично-правового мышления. И вот создание такого центра может помочь этому.

В. ПУТИН: Я с Вами не спорю – больше того, я с Вами полностью согласен. Просто это не отменяет того, что я сказал. Потому что в начале 1990-х гг., когда мы переходили, условно говоря, от хозяйственного права к истинно гражданско-правовым отношениям, тогда было очень востребовано данное направление самой юридической мысли. Но, конечно, эти дисбалансы никому не нужны. Вы правы, нужно подумать над этим, это верно.

А что касается законодательного процесса, я думаю, он действительно нуждается в совершенствовании. И Жанна Иосифовна правильно сказала: когда поступают поправки из регионов, если закон требует мнения регионов Российской Федерации, а потом они убиваются, эти поправки, нормотворческой деятельностью Правительства, то тогда они не имеют смысла. Но надо подумать над самим ходом этого процесса.

Ну а по поводу подзаконных актов – само собой разумеется. Эта проблема характерна не только для нас, не только для России, для российского нормотворчества, но и для всех стран в большей или меньшей степени – у нас, может быть, в большей. Это существенные вещи. Еще когда я работал в Правительстве, совсем недавно, мы о чем договорились тогда, и соответствующие решения были приняты: перед тем как принять закон, Правительство должно было разработать уже практически всю базу подзаконных актов, и, как только закон принимается, сразу эта база должна быть реализована в соответствующих постановлениях Правительства. Я надеюсь, что и сейчас эта практика будет продолжена. Конечно, она нуждается в совершенствовании.

Теперь по поводу злоупотребления иностранными терминами. Вы знаете, это мне отчасти напоминает злоупотребление рекламой на иностранном языке. Те, кто злоупотребляет иностранными терминами, полагают, видимо, что это автоматически причисляет их к некой более высокой и более цивилизованной касте, принадлежность к которой делает их более значимыми, а их идеи и суждения – более основательными. На самом деле это свидетельствует только об одном – об их неуверенности в себе и слабости как минимум профессиональ-

ной. Но это большая работа, требующая внимания и со стороны общественности, и со стороны научного сообщества, ну и, конечно, со стороны государственных органов.

Пожалуйста, Сурен Адиебекович.

С. АВАКЪЯН: Спасибо большое.

Я – воспитанник Московского университета и большую часть жизни там обитаю, поэтому очень признателен за то, что Вы пригласили, скажем широко, преподавателей конституционного права.

В МГУ уже ходит такая рабочая информация, что Вы в начале декабря можете посетить юридический факультет МГУ. Мы были бы очень рады этой встрече.

Вы сказали, начиная нашу встречу, что мы представляем собой соответствующее сообщество. Вы знаете, это абсолютно правильно, мы действительно сообщество конституционалистов. Более того, мы даже юридически оформлены, у нас есть Ассоциация конституционалистов России. Могу сказать как председатель этой ассоциации, что мы далеко не востребованы. Здесь Вы тоже верно сказали. Мы не востребованы, нас не приглашают, с нами не советуются. Вернее, это делают, но не настолько часто, насколько мы могли бы быть полезны.

Я хотел бы также обратить ваше внимание на то, что в Государственной Думе есть Комитет по конституционному законодательству. Длиннее название, но главное, что есть эти слова. В Совете Федерации тоже есть Комитет по конституционному законодательству. При Вас есть три совета правового профиля, но нет совета по конституционному законодательству. Я бы хотел Вам высказать такое пожелание: может быть, помимо того, что здесь говорили о центре публичного права, создать совет по совершенствованию конституционных основ российского общества и государства, естественно, при Президенте Российской Федерации.

Вообще, я хотел бы высказать такое сетование, что в Администрации Президента нет соответствующего мозгового центра по вопросам конституционализма. Не могу не обратить Ваше внимание на то, что первый заместитель Руководителя Администрации, присутствующий здесь коллега Володин

является доктором юридических наук по конституционному праву, но как-то мы особо это не ощущаем. Может быть, этот намек будет принят. Это первое.

Второе. Вы знаете, поскольку мы приглашены как преподаватели конституционно-правовых дисциплин, я хотел бы высказать обеспокоенность тем, что сейчас происходит с преподаванием конституционного права. Сокращается количество часов, какие-то появляются указания, которые больше превращают учебный процесс в процесс составления бумаг, программ, отчетов и т.д. Такие дисциплины, о которых здесь говорили, как «Конституционное право зарубежных стран», «Муниципальное право», либо переводятся на так называемый факультативный цикл, либо вообще выбрасываются из программ, в то время как без конституционного права – не потому, что это преувеличение, а потому, что это правда, – нельзя представить настоящего образованного юриста.

Кроме того, все-таки давайте исходить из моментов конституционно формальных. Местное самоуправление обозначено в главе первой Конституции как, следовательно, один из принципов нашего конституционного строя, и с этим надо считаться. Мы заинтересованы в том, чтобы это были высококвалифицированные юристы. Мы сейчас стараемся давать им образование с элементами уже не только иностранного конституционного права, но и того, чтобы они это могли и слушать, и использовать в жизни на соответствующих иностранных языках. Поэтому это вызывает у нас очень большую озабоченность. Хотелось бы, чтобы к этому вопросу, к этой проблеме было бы привлечено наше всеобщее внимание.

Кстати, я хочу сказать одновременно, что мы в себе различаем ученых и педагогов. Как ученые, как научные работники мы позволяем себе достаточно большое количество критических высказываний, в том числе и в адрес Конституции и органов государственной власти, но как педагоги мы держим соответствующую меру и не превращаем преподавание в рассмотрение только лишь каких-то зацепок. Должно быть объективное, полноценное преподавание конституционного права и рассказ о достоинствах Конституции.

Теперь что касается Конституции, ее стабильности – Вы призвали нас об этом тоже говорить. Вы знаете, я бы предложил различать стабильность Конституции и стабильность конституционного строя. Нам необходимо думать о стабильности конституционного строя. Можно констатировать, что такая стабильность у нас уже существует. Следовательно, наши шаги на будущее должны быть связаны с тем, чтобы конституционный строй был еще более прочным, чтобы он укреплялся.

Что касается самого, так сказать, конституционного текста, мне думается, что нельзя его рассматривать как нечто неприкосновенное. Я уже высказывал такие предложения и хочу еще раз сказать, что какие-то конституционные реформы мы могли бы, это такое пожелание, наметить и провести в ближайшее время.

О каких конституционных реформах идет речь? Во-первых, я думаю, что надо посмотреть на текст Конституции. Говоря о поправках к Конституции, сама Конституция ничего не говорит о том, можно ли включить в Конституцию новую главу. Если она не говорит – следовательно, и не запрещает. И можно было бы вполне включить в Конституцию новую главу (это одно из направлений реформы), посвященную конституционным основам общества в России. И в этом плане дополнение Конституции главой 2.1 было бы хорошим шагом.

Кстати говоря, закон о поправках, у нас такой существует, нужно подкорректировать, в том числе и позволить поправки выразить в виде отдельных глав – дополнений к Конституции, исключить из этого закона положения о так называемых согласованных поправках, тогда это позволит нам более глобально подойти к процессу конституционного реформирования.

Если мы будем считать, что этого недостаточно, тогда нужно попросить Конституционный Суд, чтобы он дал толкование поправке. Я уверен, что Конституционный Суд укажет в своем толковании, что поправка может выражаться не только в трактовке того, что находится в главах третьей и восьмой Конституции, но и в каких-то дополнениях к Конституции, если в этом есть необходимость.

Итак, первое направление реформ – это все-таки общество.

Второе направление реформ, по моему мнению, – это федеративное устройство Российской Федерации.

Я в одном субъекте Российской Федерации беседовал с заместителем председателя правительства: уже введен такой заместитель председателя, который курирует взаимоотношения с подразделениями федеральных органов, находящихся на территории данной Республики, данного субъекта Российской Федерации.

Сколько таких подразделений? 48. То есть, понимаете, федеративное государство, где 48 подразделений центра находятся на данной территории. Отсюда – может быть, в силу своего консерватизма, может быть, в силу того, что не все в прошлом было плохо, и забывать это не надо, – я исхожу из того, что такие понятия, которые были раньше, как принцип двойного подчинения, принцип демократического централизма, – естественно, в новом виде – могут быть применены и сегодня. Эта централизация будет сочетаться с самостоятельностью мест, это можно сделать.

Далее. Мне кажется, что реформы заслуживают и те части Конституции, которые обращены к федеральным органам. Будет мне позволительно сказать, Владимир Владимирович, сидя справа от Вас, что совсем не помешало бы включение в Конституцию статьи о том, что Президент Российской Федерации несет конституционно-правовую ответственность в соответствии с настоящей Конституцией и законами Российской Федерации. Это просто было бы элегантно конституционно-правовое регулирование. Увидели бы и ученые, и граждане нашей страны, что Президент находится в русле общих тенденций современного развития конституционно-правовой ответственности и конституционного права.

Такая реформа могла бы затронуть и Федеральное Собрание. Я не к тому говорю, что нам нужен отдельный закон о Федеральном Собрании, а к тому, что вообще надо подумать о путях обеспечения более согласованной совместной работы палат Российского Парламента.

Я также полагаю, что реформа федеральных органов могла бы затронуть несколько и Правительство Российской Федерации в плане его ответственности, в том числе ответственности как Правительства в целом, так и отдельных членов Правительства, поскольку сегодня Государственная Дума не имеет права выразить недоверие отдельному министру или отдельному члену Правительства. Это вполне можно было бы сделать.

И последнее, что мне хотелось бы сказать, высказать в качестве своего пожелания. Я очень осторожно отношусь к понятию, которое сегодня распространено, – это понятие «живая конституция». Живая конституция – это то, что может обесценить саму по себе нашу письменную Конституцию. Нам нужно думать о ее ценности и поэтому посредством всяких таких живых мероприятий не допускать того, чтобы положения Конституции ставились под сомнение.

В 2012 г. посредством реформирования федерального закона о публичных мероприятиях, о манифестациях в этот закон навключали такие положения, что реально право на манифестации ставится под сомнение, а оно отражено в Конституции.

То есть если в этом плане мы будем очень бережно относиться к Конституции, то достаточно того, как Вы справедливо сказали, чтобы единым центром ее толкования был и оставался Конституционный Суд Российской Федерации, но не так, чтобы законодатель посредством корректирования подконституционных актов ставил нас перед реальностью – и мы будем думать, какая это реальность, нужна нам или нет подобная реальность, и потом приходится ее опять же корректировать и вносить соответствующие изменения. Думается, что в этом плане какие-то конституционные реформы были бы желательны, и от этого наше общество, по моему мнению, выиграет.

Спасибо.

В. ПУТИН: Спасибо большое.

Безусловно, ни один закон, конституционный закон тем более, простой закон не должен противоречить ни букве, ни

духу Конституции. Для этого, собственно, у нас существует Конституционный Суд, который должен принять решение по поводу того, противоречит это или не противоречит.

Я со многим, из того, что Вы здесь сказали, полностью согласен. Но все-таки вопрос стабильности Конституции, о котором Вы сами только что сказали, на мой взгляд, напрямую связан и с ее текстом. Иначе мне не очень понятно, как мы сможем обеспечить стабильность не только текста, но и стабильность, как Вы совершенно правильно сказали, конституционного строя. Это, может быть, мне непонятно, потому что я сижу слева от Вас, но, во всяком случае, сразу как-то с этим не могу согласиться. Во всяком случае мы с Вами на одном языке говорим и знаем, что там, где два юриста, там как минимум три, а то и четыре мнения, поэтому, может быть, сразу и трудно согласиться.

Тем не менее эта дискуссия полезна, она должна быть предметом обсуждения. И, если в конечном итоге это обсуждение приведет к тому, что количество вот этих предложений перейдет в соответствующее качество, ясно будет, что общество созрело для каких-то серьезных изменений в тексте ну, наверное, можно и на это пойти.

Но, мне кажется, к этому нужно относиться очень осторожно. Потому что, как соотносится конституционный строй и сам текст, что такое будет тогда конституционная стабильность, как мы будем смотреть на стабильность конституционного строя, если будем менять сам текст, я с трудом это себе представляю. То есть это можно делать, но крайне аккуратно и не спеша, поправки можно вносить. Но, мне думается, то, что у нас есть этот стабильный текст, к которому мы подходим очень аккуратно, — чрезвычайно важная вещь.

И он, мы даже сами не осознаем этого, вселяет определенную уверенность в том, что у нас вот эта стабильность будет сохраняться.

Ж. ОВСЕПЯН: Американцы 200 лет уже не меняют свою Конституцию.

В. ПОЛЯНСКИЙ: Это не совсем так. Они уже 27 поправок имеют и очень существенных.

РЕПЛИКА: Ну за 200-то лет!

В. ПОЛЯНСКИЙ: За 200 лет, но они были настолько существенные, что, по сути-то, во многом изменяли механизм власти.

В. ПУТИН: Да-да. То, что мы сейчас говорим на эту тему, это очень хорошо, и мы должны поблагодарить нашего коллегу Сурена Адиебековича за то, что он нам дал пищу, толчок для такой дискуссии. Но я хочу сразу, чтобы была ясна моя позиция. Думать над этим можно и нужно, шаги какие-то можно, наверное, предпринимать, но делать это нужно крайне аккуратно.

Пожалуйста.

В. НЕВИНСКИЙ: Владимир Владимирович, я доверенное Ваше лицо, когда Вы были кандидатом в Президенты России. Невинский Валерий Валентинович, Алтай.

У нас дискуссия о науке конституционного права по поводу той позиции, которую Сурен Адиебекович занимает, ведется очень давно. Пожалуй, с 1993 г. она и ведется.

У нас есть еще другая категория – преобразование Конституции. Сурен Адиебекович категорически против, и Георг Еллинек для него, естественно, не пример в этом отношении. Но часть юристов считают, что преобразование Конституции – это нормальный процесс, который не разрушает Конституцию.

Вопрос о живой конституции, к сожалению, мы его восприняли опять же из американской политологии и американского права, может быть, не очень удачно, но хотим мы этого или нет, конституционная практика есть. Ее и обычный, общий суд развивает, и наши арбитражные суды, которые сегодня еще существуют, и, безусловно, страж Конституции – Конституционный Суд Российской Федерации, – и вся система органов государственной власти.

И здесь я бы сказал, наверное, так. В нашем сообществе три точки зрения на тот вопрос, который поднял Сурен Адиебекович.

Одна точка зрения – вообще не вносить изменения в Конституцию. Конституция внутри имеет три вида механизмов обеспечения ее стабильности, и, главное, она позволяет саморазвиваться ей.

Вторая точка зрения – разрушить всё то, что есть у нас, начиная с четвертой... Понятно, четвертая, пятая, шестая главы – перекрутить. И ориентир, в общем-то, даже не на форму правления идет, а на форму политического режима. В наших учебниках по конституционному праву России вы не найдете главу «Форма политического режима в Российской Федерации». Возьмем учебник по конституционному праву зарубежных стран – самостоятельная глава. Теория государства и права, чему мы учим студентов, специалистов в области права, то же самое, содержит такой раздел. Мы этот вопрос обходим стороной, потому что он прямо опять же выходит на вопрос о стабильности не только текста Конституции, но и, собственно, конституционного строя, о чем говорил Сурен Адибекович.

Ну есть еще такая половинчатая точка зрения, срединная, как Вы сейчас говорили: неспешно, постепенно, отдельные фрагменты. Вот что касается затронутого моим коллегой, моим другом хорошим, Суреном Адибековичем, о включении, как я Вас понимаю, главы 2.1 «Конституционные основы гражданского общества». Я хотел бы напомнить, первая половина 1993 г. прошла в дискуссиях в нашем сообществе, еще перед принятием Конституции. Конституционная комиссия предлагала такой вариант. Ну и что же там было в этих пяти главах, которые посвящены тому вопросу, как Вы говорите? Философия сплошная. Есть ведь пример, когда основы правового положения личности, сформулированные в тексте Конституции, они и есть одновременно система норм Конституции, которая фиксирует основы гражданского общества, т.е. те же самые конституционные основы общественных отношений.

И я всё же, прошу прощения, хотел бы затронуть вопрос самоуправления. Он болезненный для нас, Владимир Владимирович. Самоуправление не идет в России, не идет ни в том варианте, который был у нас в 1990–1991-х гг., ни в том варианте, который появился в последующем, 1995 г. И по тем реформам или изменениям, которые сейчас готовятся двумя правительственными комиссиями во главе с Хлопониным и Козаком, – они где-то полтора года уже работают в этом на-

правления, – пока что ясности, во всяком случае, через средства массовой информации не дают.

Я являюсь членом различных рабочих групп. Хочу сказать, наверное, и все мои коллеги на практике принимают участие, т.е. мы не кабинетные черви, мы постоянно функционируем с Вами, с властью, с экономикой. И мы видим: либо нам вообще отказаться от местного самоуправления в том смысле, как в отдельных европейских странах, или, как не совсем понятно нами прочитано в Европейской хартии о местном самоуправлении, и воспользоваться тем, что Сурен Адибекович предлагает, о двойном подчинении и т.д., и к демократическому централизованному перейти; либо нам какой-то уровень оставить самоуправленческим, тогда поселенческий уровень, может быть, оставить.

В. ПУТИН: Таких муниципалитетов, как у нас, по-моему, нигде нет. Миллионники муниципалитеты.

В. НЕВИНСКИЙ: Совершенно верно.

Я в этом году, в начале февраля, был в Итальянском Парламенте, мы с ними беседовали по поводу того, как у них организовано. Я им объясняю, что у нас район – так сложилось, может быть, уже два столетия так существует – базовое производство, но управленческая единица. А у них поселение, и таких проблем они, конечно, не испытывают.

Я думаю, что, может быть, и третий вариант тогда использовать. Нам ничего не даст новое разграничение полномочий между этими тремя уровнями. Конечно, проблема в финансовых ресурсах. Но даже если дать сегодня муниципалитету много денег, перевернуть наоборот: 84 % им дать, оставить 2 % федералам, а 14 % – региону, как сегодня, во всяком случае, по статистике, ситуация не изменится.

В. ПУТИН: Изменится. Армию содержать точно не сможем. Правда. Что вы смеетесь? Так и будет: это самые большие расходы. И образование, и армия, и многие другие сферы деятельности государства, за которые Федерация отвечает, они просто прекратят свое существование.

В. НЕВИНСКИЙ: У меня большая просьба, конечно, еще раз возвратиться к этой проблеме. Она не только муниципалов касается, она касается жизни человека, его семьи, на местах.

Спасибо.

В. ПУТИН: Я полностью с Вами согласен. Чувствуется, что Вы, конечно, занимаетесь практикой. Это сразу видно. Но все-таки разграничить как-то надо, без этого не обойтись. Этот баланс должен быть найден.

Но я не очень понял, честно говоря, Сурена Адиебековича по поводу демократического централизма, федеративного устройства и того, что уже 48 органов федеральной власти в регионах находятся. В чем предложение заключается? Или идея?

С. АВАКЪЯН: Когда Невинский слышит меня, ему всегда хочется мне возразить.

В. ПУТИН: Начинается!

С. АВАКЪЯН: Владимир Владимирович, я ведь взрослый человек и понимаю, что те предложения, которые я вношу, они непростые. Но речь идет о том, что надо самим себе честно сказать: у нас общество может существовать на базе тех норм, которые сейчас есть в Конституции, или необходимы еще дополнительные нормы? Я исхожу из того, что они не помешают, эти дополнительные нормы.

Есть два варианта. Когда я готовился к встрече, думал, есть еще и такой вариант, чтобы по аналогии с той концепцией, которую Вы утвердили по государственной национальной политике, применить такую же практику и принять концепцию развития общества – я, кстати, говорил, не «общества», а «общества и государства» – в России. То есть мы вообще должны исходить из того, что в обществе сегодняшняя структура такова, когда к формированию органов власти, к решению всех проблем допускаются политические партии, а другие организации в этом не принимают участия. Вообще-то нужно подумать: почему так?

Фадеев правильно сказал, что вообще-то общественные движения должны быть такой же ведущей силой в обществе и тоже предлагать свои решения. Почему мы должны им отказывать в этом? Ведь достаточно для этого в законе о политических партиях исключить норму о том, что только партии участвуют в выдвижении кандидатов в органы государственной власти.

В. ПУТИН: Согласились. Но для этого не нужно вносить изменения в Конституцию.

С. АВАКЪЯН: Нет, но понимаете, я же сказал, что возможны разные варианты.

Теперь что касается Федерации. Федерация требует все-таки какого-то определения, что делает центр, что делают субъекты. И дело не только в деньгах. Наверное, после того, как будет это определено, и деньги как-то иначе будут распределяться. Естественно, армию необходимо финансировать.

В. ПУТИН: Вы предлагаете зафиксировать это распределение прав и обязанностей прямо в Конституции?

С. АВАКЪЯН: Вы понимаете, конечно, этого не может быть в Конституции, но ничего не решает и закон 1999 г., где назвали 76, по-моему, позиций о том, какие полномочия относятся к ведению субъектов. На самом деле они были и остались, их просто перечислили и сказали, что эти полномочия они решают за счет собственных средств. Это не выход из положения. Мы должны определиться: если федеральный орган создает свою структуру на территории субъекта, то этот орган должен вписаться в гамму власти субъекта. Есть один путь – когда это будет федеральный орган, есть другой путь – когда это будет орган субъекта, находящийся в двойном подчинении, т.е. когда над ним есть еще и федеральный орган. Так было в советский период, кстати говоря. От этого только улучшается качество работы, я это имел в виду.

В. ПУТИН: Вы знаете, по факту многие так и функционируют, имея в виду необходимые согласования назначения руководителей.

С. АВАКЪЯН: Да, Вы издали Указ от 2 июля 2005 г., где предусмотрели такое согласование. Оно предусматривается не по всем кандидатурам, а по так называемым стратегическим. Но это все-таки хорошее решение.

В. ПУТИН: Спасибо большое. Вопросы очень важные и требуют, конечно, глубокого осмысления. Спасибо, что Вы их затронули.

Пожалуйста, Цалиев Александр Михайлович.

А. ЦАЛИЕВ: Спасибо, Президент Российской Федерации.

В этот юбилейный для Конституции год Российская Федерация, все мы, естественно, более внимательно и чаще анализируем многие принципиальные положения Конституции. И чаще всего оцениваем значительную ценность важных принципиальных положений нашей Конституции. Конечно, идеальных документов вообще не бывает в природе. Я извиняюсь, Библию писали пророки и апостолы – и то есть разные толкования Библии.

А что касается Конституции, ее все-таки писали обычные, земные люди, разработчики проекта Конституции, поэтому надо эти вещи понимать. Надо сказать, вообще идеального документа, существующего в истории человечества, не бывает. Это первое, что я хотел сказать.

Я считаю, что к числу фундаментальных норм, которые закреплены в действующей Конституции, относится характеристика России как федеративного государства, о чем сказано уже в статье 1. Принципы федеративного устройства предусмотрены и в статье 5, и в главе 3 «Федеративное устройство».

Федеративный характер Российской Федерации обуславливается историческими, национально-культурными, профессиональными и иными особенностями проживающих в ней народов. Безусловно, Конституция в значительной мере способствует развитию федеративных отношений и их совершенствованию.

Вместе с тем российский федерализм, на мой взгляд, не означает аморфности государственных связей и ее составных частей. Российская Федерация представляет собой единое государство в государственно-правовом и международно-правовом отношениях, важнейшими принципами существования которого являются суверенитет, территориальная целостность и неприкосновенность границ. Эти принципиальные конституционные положения не декларативные нормы, а реальность нашей политико-правовой жизни, хотя, как мы знаем, было немало попыток отодвинуть нас, одну из мировых держав, на задворки истории, а то и вообще стереть, уничтожить, присвоив себе место и роль европейского, даже мирового лидера.

В связи с этим вспоминается достаточно красочно характеризующий исторический анекдот, когда в 1945 г. на Потсдамской конференции Черчилль сказал Сталину, что ему приснился сон, что его назначили лидером всей Европы, Рузвельт сказал, что ему тоже приснился сон, что его назначили лидером всего мира. Сталин не растерялся и сказал, что ему тоже приснился сон, как будто он из них никого не назначал на эти должности.

Я так думаю, в связи со сказанным, уверен, что и Владимир Владимирович на эти должности пока никого не назначал. Я прав?

В. ПУТИН: Даже не знаю, как комментировать.

А. ЦАЛИЕВ: У Владимира Владимировича несколько другое видение, на мой взгляд, мироустройства, основанное на фундаментальных положениях действующей Конституции, а также на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах, являющихся частью нашей правовой системы. Они предполагают взаимное уважение суверенитета государств и их равноправие, равно как и народов, проживающих на земле.

Недаром Президенту Владимиру Владимировичу Путину пришлось после недавнего заявления Барака Обамы об исключительности американской нации публично напомнить о том, к каким последствиям и в политическом, и в человеческом измерении приводит возвеличивание отдельного народа или государства.

Уважаемые коллеги, как известно, суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию и является одним из важнейших условий территориальной целостности, единства Российского государства. Как юрист и представитель питерской юридической школы, позволю себе напомнить, что суверенитет, целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации взаимосвязаны и взаимозависимы и предполагают не только внешнеполитический, но и внутриполитический аспект. Внешнеполитический аспект суверенитета Российской Федерации в последнее время достаточно убедительно продемонстрировал Президент Россий-

ской Федерации, особенно в отношении Сирии, и в некоторых других акциях, о которых мы хорошо знаем.

Ярким подтверждением высокой оценки миролюбивой политики нашего Президента, проводимой в соответствии с конституционными нормами о статусе и полномочиях Президента России, стала инициатива в различных международных и европейских организациях выдвижения его в лауреаты Нобелевской премии. Недавно, как вы знаете, по версии одного из наиболее авторитетных, известных печатных изданий «Форбс», Путин был признан самым влиятельным человеком в мире.

Что же касается внутригосударственного суверенитета, то он означает, во-первых, невозможность уступки Российской Федерации, ее органами и должностными лицами части территории России иностранным государствам. Во-вторых, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на нарушение целостности России. И, в-третьих, налагает на органы государственной власти, прежде всего на Президента, обязанность по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обороны страны и государственной безопасности. С учетом этих конституционно установленных норм, непосредственно обязывающих Президента к государственно-правовому и патриотическому поведению, удивление вызывают призывы некоторых безответственных политиков уступить часть территории России на Западе, Дальнем Востоке, в Арктике иностранным государствам, которые из корыстных интересов поддерживают антиправительственные силы внутри нашей страны. Этим реформаторам, очевидно, неведомо, что территория наряду с такими составляющими, как государственная власть и народ, определяет основы существования государства и его место в мировом сообществе.

Уважаемые коллеги, я житель Северного Кавказа, поэтому меня не могут не беспокоить как указанные провокационные предложения, так и идеи отделения этого региона от Российской Федерации под предлогом решения политических, со-

циально-политических и межнациональных проблем. В частности, председатель народно-демократического движения Широпаев недавно предложил идею заключить отдельные договоры со всеми субъектами Российской Федерации, кроме республик Северного Кавказа.

Я хочу сказать, что я, как представитель одной из этих республик, Северной Осетии, и как непосредственный участник разработки федеративного договора 1992 г., хорошо знаю, что ни одна из этих республик, ни народы этих республик никогда не ставили вопрос о расчленении России, о выходе из России. Можно сказать: а что ситуация с Чечней в прошлые времена? Извиняюсь, это не воля народа, а отдельные политики или политиканы, которые завербованы – будем открытым текстом говорить – соответствующими спецслужбами и работают на свои интересы. Это еще не воля всего народа.

Как мы знаем, если уступим территорию Северного Кавказа, то, как говорят, свято место пусто не бывает – нет гарантии того, что на этой территории не окажутся недружественные нам страны. И вместо того чтобы сейчас, как говорят иногда, бегать в национальной религиозной одежде, не начнут бегать представители некоторых стран с ракетно-пусковыми установками. Так что выбор очень простой.

Наши мудрые предки, создавшие уникальную цивилизацию, объединяя нас для совместной мирной жизни, были абсолютно убеждены в том, за кем стоят историческая правда и перспектива. И именно эта вера давала им право и нравственную основу для сурового осуждения предателей своего Отечества. И в наше сложное, я бы сказал, судьбоносное время антигосударственные призывы к разделению России однозначно должны расцениваться как предательство ее интересов и преследоваться по закону. Причем следует значительно ужесточить уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности. Мы должны помнить, что Отечество – это не только прошлое и настоящее, это и будущее наших потомков. И они рано или поздно поставят вопрос как об исторической роли своих предков, так и об их исторической ответственности.

Заканчивая, хочу сказать, что мы, россияне, получили в наследство великую державу, внесшую неоценимый вклад в мировую цивилизацию. Наш священный долг – в конституционно установленных рамках бороться за ее укрепление и процветание. Наша задача не только сохранить страну, но и приумножить ее богатства и передать нашим поколениям такое государство, о котором бы они могли по праву сказать: «Мы гордимся своим Отечеством».

Спасибо за внимание.

В. ПУТИН: Спасибо.

Я позволю себе два слова сказать, и вот о чем. Вы сказали: «Российский федерализм не означает аморфности государственной власти», – это абсолютно точно. На что хотел бы обратить Ваше внимание, что Вы, безусловно, и так знаете, все это знают, это как бы общее место, но об этом редко говорят. В мире много федераций, скажем, одна из классических – Федеративная Республика Германии, она так и называется «Федеративная Республика». Штаты, по сути дела, – это тоже федеративное государство с большими полномочиями у конкретных субъектов, федерации, у штата, собственно говоря. Отличительной особенностью, важнейшей особенностью нашей Федерации является то, что у нас этносы, проживающие на территории, привязаны к конкретным, своим собственным территориям. Здесь есть и плюсы, есть и угрозы, и всем нам нужно постоянно думать о том, как наилучшим образом использовать эти преимущества, и как купировать те угрозы, о которых я упоминал. И это в значительной степени должно быть – я к вам обращаюсь напрямую, даже жестко, – вашей обязанностью. Я прошу вас об этом думать постоянно и предлагать решения, это чрезвычайно важная вещь, может быть, одна из ключевых вообще, в укреплении, становлении, развитии нашей государственности. Чрезвычайно важная вещь. Как эти вещи сочетаются?

Мы помним историю Российского государства, как она развивалась, помним, как складывалась государственность, как в советские времена был сделан переход от национально-культурной автономии, по сути говоря, к территориальной. И это

нововведения, которые были оформлены соответствующими решениями после 1917 г. под хорошим, естественно, предложением. И все это так красиво звучит, всем нравится. Повторяю, здесь есть и большие плюсы, но есть и угрозы, и об этом нельзя забывать.

Естественно, всё, что касается любых попыток отторгнуть от нас какие-то территории, они антиконституционны, незаконны и должны преследоваться по действующему закону. Это безусловно. Должны быть только соответствующие правовые оценки, здесь не должно быть никакой практики «охоты на ведьм», разумеется, но оценки должны даваться, в том числе и правовые.

Ну и, конечно, идеи о том, что отделение какой бы то ни было территории должно или может привести к улучшению жизни на других, являются несостоятельными. Решение проблем, которых у нас достаточно, и миграционных, и всяких других, совершенно в другой плоскости находится. А в чем? В улучшении качества внутренней политики, экономической политики и социальной, в борьбе с коррупцией. Вот над чем нужно задуматься. А так это простые формулы: тех отделить, туда отдать – ничего хорошего из этого не получится, только проблемы дополнительные создаст, причем такие, которые решить будет очень сложно и потребует больших усилий, а может быть, и человеческих жертв.

В. ПОЛЯНСКИЙ: Я хотел бы высказаться относительно федерализма как идеи и как практики.

У нас и в теории, и на практике фетишизируются многие явления, в том числе из сферы политической жизни, а федерализм – это прежде всего политическое средство для решения определенных проблем.

Я вообще по природе своего мышления централист и считаю федерацию только лишь инструментальным средством решения проблем на определенном этапе. Нельзя фетишизировать федерацию, как у нас сейчас бывает, даже в некоторых официальных документах, что это лучшая форма. Она может быть лучшей на данном этапе, но она не является исключительной.

Более того, наша прежняя история доказала, что федерализм продуцирует национализм. И в современных условиях, как раз опираясь на благородные идеи в Конституции по федерализму, многие требуют того, что, собственно, и ведет к неустойчивости нашего государства.

Поэтому на будущее, видимо, нужно и формировать еще психологию такую, что федерализм не священная корова. Это просто тот инструмент, который на данном этапе может помочь решить многие проблемы.

Вы правильно сказали: главное, чтобы людям жилось хорошо. А все остальное становится просто средством борьбы элит, если можно так сказать, – я против этого слова, нет у нас особых элит. Или тех, кто заинтересован в собственном благополучии и стремлении создать для себя что-то.

Поэтому этот вопрос нужно решать на уровне формирования правового сознания и политического мышления.

Кроме того, о суверенитете. Вообще, нужно исключить, с моей точки зрения, такую терминологию, как «ограниченный суверенитет». Мы, с одной стороны, говорим, что у нас суверенитет полный, а с другой – применительно даже к международным отношениям где-то говорим: ну где-то ограниченный или еще какой-то... А суверенитет – качественное явление, не количественное. Мы должны в своей политической и правовой терминологии, видимо, использовать понятие «ограниченная компетенция», которую можем сегодня так сделать, завтра – эдак, но оставляя у себя основное право вступать в международные договоры или другие соглашения и выходить, тем самым определять на суверенной основе перспективу отношений со всем миром, при этом сохраняя именно свой суверенитет как качественное, не ограниченное явление. Иначе все эти вестфальские идеи, которые были положены в основу понимания суверенитета, опять же работают не на Россию. Вы правильно в ряде своих выступлений и документов подчеркиваете, что Российское государство независимо во внешних вопросах. А это нужно подкреплять и терминологией. Правильно Жанна Иосифовна говорила, что мы должны использовать адекватную терминологию, нашу, российскую.

Спасибо.

В. ПУТИН: Не могу не согласиться с тем, что главная цель, смысл всей деятельности и организации государства заключается в том, чтобы обеспечить высокий уровень жизни людей, качество их жизни, причем вне зависимости от национальности, вероисповедания либо места проживания. В связи с этим безусловным является то, что русский человек, скажем, по национальности, где бы он ни проживал: или в национальной республике, либо в традиционно русских территориях, – должен чувствовать себя везде комфортно, как и представитель национальной республики. Скажем, вторая титульная нация в нашей стране по численности – татары, 5 миллионов человек проживают, но только около 3, если не 2,5 – в самом Татарстане, а остальные татары проживают на всей территории Российской Федерации. И они должны себя чувствовать одинаково как в Татарстане, так и в другом месте. Это не такой простой процесс, а смыслом его все-таки должно быть создание одинаковых условий для любого гражданина на всей территории страны. Это сложная вещь, но к этому надо стремиться.

В. ПОЛЯНСКИЙ: Национально-культурной автономии хватило бы для решения национальных проблем.

РЕПЛИКА: Это Ленин сказал.

В. ПУТИН: Когда-то большевики перешли к тому, наследниками чего мы сегодня являемся, исходя из того, что самым главным определяющим фактором любого человека является его классовая принадлежность, а не культура, не национальность, не этническая принадлежность. Вот из этого же исходили. И исходили из роли Коммунистической партии, из интернационализма, это было положено в основу и государственного устройства. Я думаю, что вы со мной согласитесь, в конечном итоге именно это было положено в основу государственного устройства нашей страны и в известной степени перекочевало к нам. А чтобы все это красиво подать, перешли к такой форме, какую мы знаем и наследниками которой мы в значительной степени являемся.

Спасибо.

Александр Николаевич Костюков.

А. КОСТЮКОВ: Уважаемые коллеги!

Я хотел бы поддержать предложение Сурена Адиебековича о создании при Президенте совета по развитию конституционного законодательства еще и потому, что вы все хорошо знаете, что существует взаимная обусловленность конституционно-правового позитивного развития и развития экономики государства, точно так же, как существует обусловленность развития экономики и конституционно-правового развития государства. И эту обусловленность мы все время должны учитывать при принятии важных государственных решений.

Я хотел бы сделать несколько иллюстраций. Давайте возьмем бюджетное законодательство: обычно люди не задумываются, почему бюджетный год в Российской Федерации начинается с 1 января, а ведь так не всегда было. Он стал начинаться с 1 января в 1934 г., когда Сталин провел свою бюджетную реформу, так же, как коллективизацию, индустриализацию и т.д. А до этого бюджетный год в Российской Федерации и Советском Союзе начинался с 1 октября, и связано это было с экономическими циклами в течение года, потому что как раз к 1 октября сдавался урожай, в экономику вливались новые финансовые ресурсы, экономика шла на подъеме, именно с этого подъема начинался новый бюджетный год. Кстати, он также начинается с 1 октября и в Соединенных Штатах Америки, и они никогда начало бюджетного года в этой части не меняли. А у нас он начинается в январе, когда все на каникулах, потом определенное количество времени выходят с этих каникул, реальное финансирование начинается во второй половине февраля, и вдруг в декабре выясняется, что ничего израсходовать не успели, и начинается бешеная гонка. Мне кажется, что здесь есть над чем подумать. Я вовсе не предлагаю тут же поменять бюджетный год и начать его с 1 октября, но подумать над этим следует, потому что здесь есть разумное зерно.

Второй момент, связанный с бюджетным законодательством. Трехлетнее бюджетное планирование – позитивная, безусловно, инициатива, связанная с тем, что позволяет предви-

деть определенные расходы, в том числе капитального свойства, на какую-то серьезную перспективу, планировать в том числе и серьезные доходы. Но если мы посмотрим, как у нас функционирует трехлетний бюджет, то мы увидим, что в него достаточно часто вносятся изменения за эти три года, причем количество изменений иногда запредельное. И трехлетний бюджет в результате этого многочисленного количества изменений начинает терять главное свое качество – качество нормативности. Так, может быть, нам подумать о том, чтобы все-таки утверждать годовой бюджет, а трехлетнее бюджетное планирование оставить в экономической плоскости? Я думаю, от этого страна точно ничего не потеряет, может быть, даже выиграет.

Теперь, что касается развития налогового законодательства. Меня очень беспокоит то, что у нас страшно медленно происходит разграничение прав на землю между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями. Я тут посчитал, и по моим подсчетам получается, что для того, чтобы это разграничение осуществить, нам надо лет 150. Ощущение такое, что многовато. Мне кажется, надо подумать над теми механизмами, которые бы позволили все-таки в качестве такого важнейшего ресурса, как земля, для развития хоть муниципалитета, хоть субъекта Федерации, хоть Российской Федерации в целом эти сроки, во-первых, сократить. Во-вторых, подумать, как сделать и другие аспекты работы с землей более эффективными, для того чтобы земля давала отдачу. Потому, что сегодня мы нормально не собираем земельный налог, а он зачисляется в доход муниципальных образований, мы сегодня слабо собираем два других поимущественных налога на юридических и на физических лиц. И в этих условиях Министерство финансов инициирует налог на недвижимость. Замечательно. И что мы там соберем, когда мы нормально не научились сегодня собирать вот эти существующие на сегодняшний день имущественные налоги? Мне кажется, что, во-первых, с налогом на недвижимость точно надо подождать и сначала научиться собирать имущественные налоги и земельный налог. А во-вторых, подумать о

том, как все-таки землю запустить в реальный хозяйственный оборот, чтобы государство от этого только получало.

Ну и вопрос с регистрацией собственности. У нас ведь в государственном реестре очень много прав на собственность не зарегистрировано. А раз они не зарегистрированы, значит, мы с этой собственностью не имеем никаких доходов. С этим тоже надо что-то сделать, потому что здесь есть ряд причин, почему так происходит, в том числе иногда усложненные процедуры регистрации собственности. Это точно надо либерализовать, потому что от этого только все выигрывают.

Потом момент, связанный с налогом на доходы физических лиц. Вот у нас сегодня плоская шкала 13%-я, знаете об этом. Где-то я прочитал, какой-то депутат в Государственной Думе внес сейчас законопроект в качестве законодательной инициативы с прогрессивной шкалой. Я думаю, что нам не надо этого сейчас делать. Как минимум в среднесрочной перспективе нужно в части НДФЛ поддержать шкалу плоской. Потому что, как только мы здесь вот этот устоявшийся на данный момент баланс нарушим, сразу же получим беготню от этого налога. Способов, как известно, достаточно много. Но прогрессивное налогообложение необходимо применять при дорогой недвижимости, при дорогих автомобилях.

Вот сейчас, по-моему, уже принят закон по налогообложению дорогих автомобилей. Правда, с моей точки зрения, депутаты слегка перестарались и там прогрессию сильно увеличили. Не надо резко делать движения, не надо сильно увеличивать прогрессию. Это можно делать постепенно, и мы получим те доходы, на которые, с одной стороны, рассчитывает государство, с другой стороны, мы получим необходимую социальную справедливость, потому что все-таки люди богатые должны платить совершенно точно больше, чем люди, недостаточно богатые.

А теперь, Валерий Валентинович, реплика по поводу местного самоуправления. Вы уж извините, Вы с Авакьяном все время спорите, я теперь с Вами начну спорить. Не надо раскачивать маятник, Валерий Валентинович, с местным самоуправлением. Правильно Владимир Владимирович сказал:

Конституцию нужно трогать очень аккуратно. Вот в этой части ее трогать точно не надо. Потому что известна дискуссия, которая была, когда Козак руководил рабочей группой по 131-му закону, когда поспорили немецкие и русские эксперты о том, какую проблему сделать главной для регламентации в 131-м законе. Немцы сказали: территорию определить, где местное самоуправление осуществляется. Наши эксперты сказали: дать финансы местному самоуправлению. В этой дискуссии победили немцы. Территорию определили, вопросов как бы нет, все правильно сделали, кстати. Но вопрос-то: уже сколько лет финансирования нет у местного самоуправления? Нормального финансирования нет.

Если мы посмотрим те вопросы местного значения – правильно Фадеев сказал, – сколько их есть сегодня, то даже на половину финансирования не наберется. Все-таки надо эту проблему решать.

Я вам честно могу сказать: возможностей масса. Просто на эту тему никто не думает. И статьи опубликованы. Вот в журнале «Местное право», последние номера возьмите за 2013 г., там достаточно большой спектр предложений указан, как это сделать, по целому ряду позиций, в том числе с точки зрения экологических, разных природоохранных платежей и т.д.

Смотрите, вот у нас до Налогового кодекса было 23 местных налоговых сбора, максимальный показатель был. На сегодняшний день Налоговый кодекс им оставил только два. Но что можно сделать за 2 местных налога: земельный и налог на имущество физических лиц? Профинансировать местное самоуправление? Это реально невозможно.

Поэтому надо смотреть. Увеличивать число налогов, конечно, не надо, но перераспределить какие-то платежи, которые самые большие у нас сегодня есть, в пользу в том числе и местного самоуправления, вполне можно. Надо эту возможность посмотреть, тем более что у нас тут бюджет на носу.

Спасибо большое.

В. ПУТИН: Спасибо большое.

Александр Николаевич, Вы, так я понимаю, против имущественного налога, который...

А. КОСТЮКОВ: Почему против? Ведь налог на землю, налог на имущество физических лиц и юридических лиц – это те же имущественные налоги, только они сегодня отдельные. Я против совокупности на сегодняшний день. Потому что, если мы эти не умеем собирать, чего мы соберем с общего налога? Я об этом.

В. ПУТИН: У Вас дача есть?

А. КОСТЮКОВ: Нет.

В. ПУТИН: А чего Вы волнуетесь?

А. КОСТЮКОВ: А я за себя вообще не волнуюсь. Я, как говорится, и на кочке проживу.

В. ПУТИН: Я шучу. На самом деле хочу вспомнить то, что сказал Александр Николаевич по поводу НДСЛ. Я с Вами согласен, тут очень аккуратненько нужно подходить. Я напому, что, конечно, это выглядит как гораздо более справедливая форма налогообложения, когда человек, у которого большие доходы, большее имущество, больше доходов, он платит больше. Это выглядит справедливо. С точки зрения администрирования решается сложно.

И когда мы перешли к плоской шкале налогообложения, и довольно низкой, а боялись ее вводить, я принимал эти решения, я помню, и мне было страшновато, потому что пугали, что резко упадут сборы в бюджет. Они резко выросли сразу, в разы, что было неожиданно даже для тех, кто настаивал на применении этой формы. Но, безусловно, мы когда-то должны будем подумать о переходе на дифференцированную шкалу. Но здесь тоже нужно делать аккуратно, я здесь не могу не согласиться с Александром Николаевичем, по отдельным направлениям мы уже фактически к этому переходим: вот дорогая машина, дорогая недвижимость и т.д. Так что будем думать над этим, но действовать аккуратно.

По поводу местного самоуправления, Александр Николаевич, не могу с Вами согласиться в том, что никто не думает над тем, как создать необходимую собственную финансовую базу местного самоуправления. Нужно идти по пути перераспределения этих финансовых возможностей, скажем, между субъектом Федерации и местным самоуправлением, только

не будем забывать, что тогда нужно вместе с этими деньгами передать и полномочия. Потому что если мы «обесточим» финансовые возможности регионов, то они не смогут выполнять те большие полномочия, которые есть у них сегодня, или создавать дополнительные источники для местного самоуправления. Вы их назвали, один из источников – это, допустим, дополнительные экологические сборы. Но как бы ни хотелось, это все равно увеличение совокупной нагрузки, т.е. по-другому это нельзя трактовать. Поэтому, соглашаясь с Вами в целом о том, что, безусловно, этому нужно уделить больше внимания и нужно более настойчиво искать разрешение этих проблем, по отдельным моментам хочу с Вами подискутировать.

Спасибо большое.

Пожалуйста, Сафина Светлана Борисовна.

С. САФИНА: Уважаемый Владимир Владимирович!

Вы в начале нашей встречи сказали о том, что Вами подписан законопроект о государственных символах, о более широком использовании нашего флага, гимна. Хочу сказать, что это очень правильное решение, очень своевременное, потому что, к сожалению, мы вынуждены признать, что есть у нас случаи в обществе неуважительного отношения к государственным символам. И я, наверное, не ошибусь, если скажу, что большая часть нашего населения не знает текста гимна, т.е. мелодию, я надеюсь, конечно, все узнают, но, если нужно будет спеть, здесь будут проблемы определенные. Поэтому принятие таких мер, я думаю, сейчас очень своевременно, я думаю, общество Вас очень поддержит, и это очень отраднo. Я думаю, будут позитивные результаты.

Вы также сказали, что Конституция – в известной степени такой же государственный символ, и она также требует к себе уважения, знания ее, обязанности соблюдать ее.

Помимо этого, Конституция вообще, как уже, конечно, все коллеги понимают, – это основа для мировоззрения, основа вообще формирования образованного, просвещенного человека сегодня. Поэтому конституционное право как никакая другая дисциплина наделена именно такими функциями, как идеологические, воспитательные – в нашем Госстандарте

даже это записано, – в силу такого ее свойства формировать мировоззрение студентов.

Я хотела бы коротко остановиться на нескольких нюансах, потому что коллеги уже касались этих вопросов. По поводу преподавания конституционного права в наших вузах. И начну как раз не с юристов, т.е. студентов, которые обучаются по неюридическим специальностям.

Как известно, большинство стандартов по таким специальностям не содержат дисциплины конституционное право, в лучшем случае это и есть дисциплина право, в котором конституционное право через запятую изучается наравне с другими отраслями. Я считаю, что это не совсем верно. Ведь мы получаем достаточно большой пласт молодежи с высоким научно-техническим потенциалом, это, в общем-то, будущее наше, они являются хорошими специалистами в своей сфере, и при этом очень слабо, как показывает практика, ориентируются в основах нашего конституционного строя, плохо ориентируются в правовом статусе, государственное устройство не всегда понимают, и о системе, соответственно, органов государственной власти и местного самоуправления тоже имеют очень слабое представление.

Поэтому тут может быть такое предложение: либо как-то усилить составляющую конституционного права в имеющихся правовых дисциплинах, либо ввести отдельную дисциплину – конституционное право. Надо подумать, как лучше. Но, безусловно, по студентам даже неюридических специальностей, я думаю, нужно обратить внимание на их как раз конституционное образование.

По поводу подготовки студентов-юристов тоже хочу сказать несколько слов, поддержать коллег, в частности, в усилении государственно-правового профиля. Сейчас, как известно, действующий стандарт не содержит перечня обязательных профилей, как это было раньше, когда мы готовили специалистов, и в стандарте сразу устанавливали государственно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой и другие профили. Сейчас в стандарте профилей нет. Каждый вуз самостоятельно определяет, на свое усмотрение. На практике

получается, что большинство вузов как раз почему-то обходят стороной государственно-правовой профиль. Это тоже не совсем верно, потому что это как раз пласт студентов-выпускников, которые будут востребованы на государственной и муниципальной службе, в сфере правоохранительной деятельности. А ведь как раз все эти лица будут определять политику, наши реформы, именно по ним население как раз судит вообще об эффективности государственной власти, как она вообще справляется со всеми проблемами. Поэтому упускать вот эту государственно-правовую составляющую на выпуске, я думаю, неправильно. Не хочу умалить заслуги цивилистов и других наших специалистов, но все-таки хорошо разбирающийся в гражданском и в уголовном праве студент, безусловно, сначала должен знать Конституцию, ее смысл, чтобы уметь применять эти конституционные принципы на практике, а потом уже, конечно, быть специалистом в какой-то своей сфере.

И совсем коротенько о поддержке конституционного права зарубежных стран. Эта дисциплина действительно изъята из перечня обязательных дисциплин. И, собственно, вуз может ее включить в вариативную часть, а может и не включить, т.е. это опять на усмотрение вуза – где-то она включается, где-то не включается. Здесь тоже, в принципе, возможны два подхода, кому как приемлемо: можно за счет конституционного права увеличить общее количество часов, включив туда изучение конституционного права зарубежных стран, либо отдельную дисциплину вернуть – конституционное право зарубежных стран. Она же раньше была в числе общих профессиональных обязательных дисциплин, очень хорошая дисциплина. То есть вот на это надо обратить внимание и как-то вернуть нам это сравнительное правоведение. Потому что понятно, что эффективно преподавать конституционное право России, не обращаясь к опыту других стран, просто немислимо.

Хочу еще отметить такой нюанс, вернее, привлечь внимание к проблеме повышения квалификации профессорско-преподавательского состава. У нас, по вновь вступившему в действие закону, теперь не менее чем раз в три года преподаватель должен повышать свою квалификацию. Не знаю, ошибусь или

нет, мне кажется, у нас системного подхода в этом вопросе нет. Каждый преподаватель, используя свои связи, мысли, где-то, чего-то ищет, как это сделать, повысить квалификацию. Чего греха таить, часто это бывает очень формально. Мне хотелось бы, чтобы был разработан системный подход.

Конечно, это относится к преподавателям всей высшей школы, но мы сегодня говорим именно о нашей дисциплине, поэтому я, естественно, лоббирую повышение квалификации преподавателей конституционного права. Это нам очень нужно, тем более у нас есть ведущие вузы в России, и Конституционный Суд – сегодня все говорили – прекрасная площадка для этого, можно определиться с какими-то базами и этот процесс отрегулировать.

Заканчивая, безусловно, не могу не выразить Вам благодарность за возможность говорить о наших профессиональных проблемах на таком высоком уровне вместе с Вами. Я считаю, что это такое проявление уважения к нашей профессии. Мы все ее очень любим, но благодаря таким событиям еще и понимаем, что она нужна и востребована. Это очень греет душу, вселяет оптимизм и импульс для работы.

И даже, наверное, еще большее спасибо хочу Вам сказать просто как гражданин нашей страны, потому что понимаю, что значит встретить, увидеть Президента и иметь возможность с ним говорить для простого гражданина... Вы знаете, я воспринимаю это просто как улыбку судьбы. Большое Вам за это спасибо. Будет что рассказывать своим детям и внукам.

Большое Вам спасибо!

В. ПУТИН: Спасибо Вам большое.

По поводу преподавания конституционного права – это всё, конечно, определяется министерствами и ведомствами, в соответствии с потребностями рынка труда. Но я не могу с Вами не согласиться в том, что эти знания нужны каждому гражданину. Поэтому здесь коллега Шульженко, слева от меня, он так про себя, но вслух правильные вещи сказал по поводу того, что в школах нужно давать элементарные основы.

Изначально все мы должны знать, и наши дети должны знать, в какой стране мы живем, что она собой представляет,

каково ее устройство. Должны быть элементарные понятия, идущие с человеком по жизни.

Тем не менее сигнал Ваш я в Министерство науки и образования направлю. Коллеги подумают над этим.

Вы знаете, нам пора, к сожалению, заканчивать.

Я в завершение хотел бы Вас поблагодарить за беседу. Должен сказать, что не ожидал, что она будет такой содержательной и такой интересной, и полезной. И для меня полезной, надеюсь, что и для людей, которые послушают нашу с вами дискуссию.

И хотел бы Вас поблагодарить за ту включенность в профессию, которая является чрезвычайно важной для нашей страны.

В. КАБЫШЕВ: Владимир Владимирович, полминуты.

В. ПУТИН: Да.

В. КАБЫШЕВ: Я хотел сказать два слова. Во-первых, преподнести Вам книгу. Я здесь как дуаинен, я 45 лет уже заведующий кафедрой, 45 лет я в науке. Хотел бы сказать о верности Конституции. Для нас сегодня, для преподавателей, имеет колоссальное значение – жить по Конституции, быть верным Конституции, особенно когда у преподавателя одна точка зрения, а у студента – другая. И наша практика преподавания носит массу примеров несоблюдения Конституции.

Ну, например, студенты мне перед поездкой задали вопрос: почему наши высокие должностные лица говорят «сенатор», «вице-спикер», это же неконституционные термины. Или Правительство не выполняет уже несколько десятков решений Конституционного Суда.

И еще... Я высказал в книжке и других публикациях предложение обсудить создание памятника Конституции 1993 г., это Основной закон, и на нем...

В. ПУТИН: Она жива, а Вы уже памятник ей задумываете.

В. КАБЫШЕВ: А почему? В Вольске, у нас, в Саратовской области, стоит памятник Конституции РСФСР 1918 г. И вот на нем бы начертать «Свобода, равенство и справедливость».

В. ПУТИН: Хорошо, подумаем.

Вы знаете, что хотел бы сказать в завершение? Коллега Кабышев сказал о том, что трудно работать, когда у преподавателя одна точка зрения, а у студента – другая. Это говорит о высоком качестве вашей работы. Почему? Потому что для того, чтобы дискутировать с преподавателем и отстаивать свою точку зрения, ее надо иметь. Значит, вы этого добиваетесь.

Спасибо вам большое.

**Участники встречи с заведующими кафедрами
конституционно-правовых дисциплин
высших учебных заведений России**

Авакьян Сурен Адибекович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Андрянов Валерий Николаевич – кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Байкальского государственного университета экономики и права

Богданова Наталья Александровна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Барнашов Александр Матвеевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета

Виноградов Вадим Александрович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации

Кабышев Владимир Терентьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии

Князев Сергей Дмитриевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета

Кондрашев Андрей Александрович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права юридического института Сибирского федерального университета

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского

Мазаев Владимир Дмитриевич – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики

Невинский Валерий Валентинович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член-корреспондент Сибирской академии наук высшей школы, заведующий кафедрой конституционного и международного права Алтайского государственного университета

Носов Сергей Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Овсеян Жанна Иосифовна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета

Павлов Евгений Яковлевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Московского государственного института международных отношений (университета) МГИМО МИД России

Плотников Андрей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М. В. Ломоносова

Петров Александр Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического фа-

культета Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского,

Полянский Виктор Владимирович – кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Самарского государственного университета

Просвирнин Юрий Георгиевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Прудников Анатолий Семенович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, ученый секретарь ученого совета Московского государственного университета Министерства внутренних дел Российской Федерации

Саликов Марат Сабирьянович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Уральской государственной юридической академии,

Сафина Светлана Борисовна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Сафонов Владимир Евгеньевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного права имени Н. В. Витрука Российской академии правосудия

Степанова Альбина Афанасьевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, муниципального и международного права юридического факультета Северо-Восточного федерального университета имени М. К. Амосова

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета

Фадеев Владимир Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муници-

пального права Московской государственной юридической академии (университета) имени О. Е. Кутафина

Цалиев Александр Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Правовые дисциплины» Северо-Кавказского горно-металлургического института, заслуженный юрист Российской Федерации

Чеботарев Геннадий Николаевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета

Хабриева Талия Ярулловна – доктор юридических наук, профессор, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Шевелёва Наталья Александровна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета

Шульженко Юрий Леонидович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий сектором теории конституционного права Института государства и права Российской академии наук

Володин Вячеслав Викторович – первый заместитель Руководителя Администрации Президента

Брычёва Лариса Игоревна – помощник Президента – начальник Государственно-правового управления Президента

Кротов Михаил Валентинович – полномочный представитель Президента в Конституционном Суде, ответственный секретарь организационного комитета по подготовке и проведению празднования 20-летия принятия Конституции Российской Федерации

Сведения об авторах

Бондарева Елена Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Галинский Илья Николаевич – кандидат философских наук, профессор Приднестровского государственного университета имени Т. Г. Шевченко (г. Тирасполь), директор Института истории и государственного управления

Гучигов Тимирлан Хасанович – соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета, начальник отдела образования администрации Шатойского района Чеченской Республики

Демина Татьяна Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, административного и муниципального права юридического факультета Приднестровского государственного университета имени Т. Г. Шевченко (г. Тирасполь)

Карташова Инна Игоревна – аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета, адвокат

Кистринова Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Центрального филиала Российской академии правосудия

Колобова Татьяна Владимировна – аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета, сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Воронежской области

Кушаков Михаил Николаевич – кандидат юридических наук, доцент Приднестровского государственного университета имени

Т. Г. Шевченко (г. Тирасполь), член Центральной избирательной комиссии Приднестровской Молдавской Республики

Просвирнин Вячеслав Георгиевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права Центрального филиала Российской академии правосудия

Просвирнин Юрий Георгиевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Сазонникова Елена Викторовна – доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Сарантуяа Цэрэнбалтавын – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и административного права Института права Монгольского государственного университета; представитель Фонда Ханнса Зайделя

Серёда Михаил Юрьевич – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета, адвокат

Соколинская Юлия Михайловна – преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Соломаха Дмитрий Вячеславович – соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Стародубцева Инна Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Шелудякова Татьяна Васильевна – преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

Шуляпина Светлана Владимировна – аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
НАУЧНЫЕ СТАТЬИ	7
<i>Бондарева Е. А.</i> Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом	7
<i>Галинский И. Н., Кушаков М. Н.</i> Реформирование избирательной системы Приднестровской Молдавской Республики: востребованность и эффективность	21
<i>Гучигов Т. Х.</i> Конституционно-правовое развитие Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации в XXI веке	26
<i>Демина Т. А.</i> Форма государственного устройства в Конституции Российской Федерации и конституционном законодательстве Молдовы и Приднестровья	36
<i>Карташова И. И.</i> Реализация принципа прямого действия Конституции Российской Федерации высшими судебными органами	46
<i>Кистринова О. В.</i> Толкование Конституции как форма «корректировки» конституционно-правовых норм	56
<i>Колобова Т. В.</i> Деятельность уполномоченных по правам человека по обеспечению права на бесплатную квалифицированную юридическую помощь	62
<i>Просвирнин В. Г.</i> Региональное законодательство о несовершеннолетних	69
<i>Просвирнин Ю. Г.</i> Информационные технологии в избирательном процессе	79
<i>Сазонникова Е. В.</i> О нравственных основах в конституционном праве и процессе	92
<i>Сарантуя Ц.</i> Повышение эффективности решений Конституционного Суда: сравнительно-правовой анализ	98

<i>Серда М. Ю.</i> Изменение юридической конструкции права на жилище в период действия Конституции Российской Федерации 1993 года	108
<i>Соколинская Ю. М.</i> Конституция Российской Федерации о взаимоотношениях личности и государства	122
<i>Соломаха Д. В.</i> Эволюция системы управления жилищным фондом с момента начала приватизации жилья населением.....	137
<i>Стародубцева И. А.</i> Формирование коллизионного права как комплексной отрасли: обоснование через исследование объективных явлений в правовой системе России, требующих комплексного правового регулирования.....	143
<i>Шелудякова Т. В.</i> Регулирование прав молодежи конституциями республик и основными законами субъектов Российской Федерации	156
<i>Шуляпина С. В.</i> Ограничения и пределы пересмотра конституций	164
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА	181
Встреча Президента Российской Федерации В. В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин	181
Участники встречи с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин высших учебных заведений России	226
Сведения об авторах	230

Научное издание

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ

Выпуск 6

**Актуальные проблемы науки
конституционного права**

К 20-летию Конституции Российской Федерации

Под редакцией Ю. Г. Просвирнина

Редакторы *В. Г. Холина, Ю. С. Гудкова*
Компьютерная верстка *О. В. Нагаевой*
Корректор *М. Г. Щигрёва*

Подписано в печать 20.08.2014. Формат 60×84/16
Уч.-изд. л. 13,2. Усл. печ. л. 13,7. Тираж 200 экз. Заказ 407

Издательский дом ВГУ
394000, г. Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3