

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (7). 2015

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

П. Н. Бирюков,
доктор юридических наук,
профессор;

Н. В. Бутусова,
доктор юридических наук,
профессор;

Т. М. Бялкина,
доктор юридических наук,
профессор;

В. В. Гриценко,
доктор юридических наук,
профессор;

Т. Д. Зражевская,
доктор юридических наук,
профессор;

В. О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор;

Ю. Г. Просвирнин,
доктор юридических наук,
профессор (отв. редактор);

М. В. Сенцова (Карасева),
доктор юридических наук,
профессор;

Ю. Н. Старилов,
доктор юридических наук,
профессор

СОДЕРЖАНИЕ

От редколлегии..... 7

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Просвирнин Ю. Г. Современные тенденции конституционно-правовых отношений..... 12

Зражевская Т. Д. Развитие учения профессора В. С. Основина об особенностях субъектов конституционно-правовых отношений..... 29

Мальцев В. А. Правоотношения в сферах обеспечения безопасности и защиты государственной тайны 34

Бутусова Н. В. Об особенностях конституционно-правовых отношений с участием Российского государства 42

Сенцова (Карасева) М. В. Некоторые актуальные вопросы развития финансового права на современном этапе 51

Бялкина Т. М. Что ждать крупнейшим российским городам от новой муниципальной реформы..... 59

Гриценко В. В. Налогово-правовые нормы и налоговые правоотношения через призму работ В. С. Основина «Нормы советского государственного права» и «Советские государственно-правовые отношения» ... 65

Бирюков П. Н. Организация экономического сотрудничества и развития и Россия 74

Бабурин В. Л. Понятие и структура конституционно-правовых отношений гражданства 80

Бекетова С. М. Понятие и особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации 86

Адрес редакции:
394006 Воронеж,
пл. Ленина, 10а, к. 707
Кафедра конституционного права
E-mail: cld.low.vsu@inbox.ru

Ведущий редактор издательской
группы **В. Г. Холина**

Подписано в печать 21.10.2015.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 15,2. Уч.-изд. л. 17,2.
Тираж 300. Заказ 177

Издательский дом ВГУ
394000 Воронеж,
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394000 Воронеж,
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный
университет, 2015
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2015

Бонгарева Е. А. Предмет и задачи конституционной экономики в современном государстве	97
Новикова И. В. Парламентский запрос как элемент парламентского контроля	104
Просвирнин В. Г. Конституционно-правовые основы ювенального права	111
Сазонникова Е. В. Научный взгляд В. С. Основина на право запроса депутата	121
Сереева М. Ю. Специфика конституционно-правового регулирования отношений в информационно-телекоммуникационном пространстве	127
Симонова Н. В. Конституционное регулирование аграрных отношений: история и современность	137
Соколинская Ю. М. Реализация конституционных норм в правоотношениях	144
Соломаха Д. В. Функции местного самоуправления: соотношение понятий	149
Стародубцева И. А. Коллизионные отношения в конституционном праве: субъекты, объект и содержание	153
Тюнина И. И. Защита прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации	161
Хорунжий С. Н. Конституционная идеология как аксиологический элемент современной правовой среды	167
Шелудякова Т. В. Гарантии прав молодежи: понятие, классификация, направления совершенствования	172

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В ИСКУССТВЕ

Просвирнин Ю. Г., Сазонникова Е. В. Памятники Конституциям	179
Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования	185
Перечень тематических сборников «Конституционные чтения»	189

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE

№ 1 (7). 2015

EDITORIAL COMMITTEE:

P. N. Birukov,
doctor of legal sciences,
professor;

N. V. Butusova,
doctor of legal sciences,
professor;

T. M. Byalkina,
doctor of legal sciences,
professor;

V. V. Gritsenko,
doctor of legal sciences,
professor;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences,
professor;

V. O. Luchin,
doctor of legal sciences,
professor;

Yu. G. Prosvirnin,
doctor of legal sciences,
professor (editor in chief);

M. V. Sencova (Karaseva),
doctor of legal sciences,
professor;

Yu. N. Starilov,
doctor of legal sciences,
professor

CONTENTS

From an Editorial Committee 7

SCIENTIFIC MESSAGES

Prosvirnin Yu. G. Current trends of constitutional legal relations 12

Zrazhevskaya T. D. The development of the theory concerning the subjects of constitutional legal relations by prof. V. S. Osnovin 29

Maltsev V. A. Legal relationship in spheres of safety and protection of the state secret 34

Butusova N. V. About the features of constitutional relations with the Russian State's participation 42

Sencova (Karaseva) M. V. Some topical issues of the development financial law at the present time 51

Byalkina T. M. What to expect of the largest russian cities from the new municipal reform 59

Gritsenko V. V. Tax law and tax relationships through the Viktor Osnovin's works «Norms of Soviet State law» and «Sovetskaya gosudarstvennopravovye relations» 65

Birukov P. N. Organization for economic co-operation and development and the Russia 74

Baburina V. L. The concept and structure of the constitutional legal relations of citizenship 80

Beketova S. M. Concept and features of legislative procedure in the Russian Federation's regions 86

Editorial address:
394006 Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 707
Constitutional Law Department
E-mail: cld.low.vsu@inbox.ru

Bondareva E. A. Subject and tasks of constitutional economics in a modern state.....	97
Novikova I. V. The parliament interpellation as an element of the parliament control.....	104
Prosvirnin V. G. Constitutional and legal bases of the juvenile right.....	111
Sazonnikova E. V. V. S. Osnovin's scientific point of view on a right to make a deputy inquiry.....	121
Sereda M. Yu. Specificity of regulating of social relationships in informational-telecommunicational space by constitutional law	127
Simonova N. V. Constitutional regulation of the agrarian relations: history and present.....	137
Sokolinskaya Ju. M. The constitutional provision in legal	144
Solomakha D. V. Functions of local government: the relationship between the concepts	149
Starodubtseva I. A. The conflict relations in a constitutional right: subjects, object and contents.....	153
Tunina I. I. Protection of the rights and freedoms of foreign citizens in the Russian Federation	161
Khorunzhiy S. N. Constitutional ideology as axiological element of the modern legal environment.....	167
Sheludyakova T. V. Guarantees of the rights of youth: concept, classification, directions of improvement	172

CONSTITUTIONAL LAW IN ART

Prosvirnin Yu. G., Sazonnikova E. V. Monuments to Constitutions	179
The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing.....	185
List of thematic collections «Constitutional readings»	189



Виктор Степанович Основин

(05.07.1924–03.11.1990)

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

Сборник научных статей «Конституционные чтения», который с 2002 г. выходил на кафедре конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета, изменил свой формат. Представляемый научно-практический журнал «Конституционализм и государственное право» является его преемником. Первый номер посвящен актуальным проблемам науки конституционного (государственного) права и вышел в связи с 90-летием Виктора Степановича Основина. Двойное наименование объясняется несколькими обстоятельствами.

Во-первых, оно является данью уважения и памяти тем советским ученым, которые внесли значительный вклад в науку государственного права и «наиболее обширная часть которых (А. Х. Махненко, В. С. Основин, Г. И. Петров, Ю. А. Тихомиров, Б. В. Щетинин и др.) подчеркивала двойное назначение отрасли государственного права»¹. Не поставлена точка в споре о наименовании отрасли и в наше время, однако многие юристы сходятся во мнении, что по большей части он носит терминологический характер. «Этот спор не может закончиться чьей-либо победой, поскольку предмет изучаемой отрасли по своему содержанию носит скорее конституционно-государственный, чем просто конституционный или просто государственный характер. Были правы те участники дискуссии, которые предлагали назвать отрасль

конституционным (государственным) правом»². К аналогичным выводам приходят и другие авторы, которые употребляют как тот, так и другой термин³.

Во-вторых, оно учитывает существующие нормативные классификации наук, в том числе юридической: Государственный рубрикатор научно-технической информации (ГРНТИ), представляющий собой универсальную иерархическую классификацию областей знания, принятую для систематизации всего потока научно-технической информации, и Универсальную десятичную классификацию (УДК) – систему классификации информации, широко используемую во всём мире для систематизации произведений науки, литературы и искусства, периодической печати, различных видов документов и организации картотек. Оба этих ресурса используют двойное наименование отрасли права: в первом случае – 10.15.00 «Конституционное (государственное) право», во втором – 342 «Государственное право», «Конституционное право». Кстати, многие интернет-ресурсы также используют термин «Конституционное (государственное) право»⁴.

В-третьих, новое наименование учитывает факт существования в ряде зарубежных стран такой отрасли, как «государственное право» – и тем самым нацеливает и поощряет авторов на ее исследование.

Новый формат дает хороший потенциал для регулярного выражения научной мысли авторов, возможность оперативно-

го обновления и регулярного дополнения материалов, индексации авторских работ в национальной библиографической базе данных научного цитирования (РИНЦ). Надеемся, что он впитает в себя все лучшие традиции предыдущих сборников, которые носили регулярный характер, приобрели известность в научных кругах, были с интересом встречены читателями.

Данное издание носит юбилейных характер и основано на материалах конференции кафедры конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета (Воронеж, 5 июля 2014 г.), посвященной 90-летию заведующего кафедрой, доктора юридических наук, профессора Виктора Степановича Основина (05.07.1924–03.11.1990).

В. С. Основин был выдающейся личностью, научным и общественным деятелем. Он не только оказал огромное влияние на развитие юридической науки, подготовку кадров воронежской научной школы, но и стал образцом порядочности и трудолюбия, честности служения науке и обществу, являясь примером для окружающих. С момента образования юридического факультета (1958) и до последних дней судьба В. С. Основина была неразрывно связана с Воронежским государственным университетом, в котором он прошел путь от старшего преподавателя до заведующего кафедрой государственного права и советского строительства, избирался деканом факультета⁵.

Виктор Степанович был одним из крупнейших ученых-государствоведов страны, который разрабатывал сложные и спорные проблемы конституционного права и советского строительства. Его перу принадлежат множество научных трудов, большинство из которых получили широкую известность: «Нормы советского государственного права» (1963), «Советские государственно-правовые отношения» (1965), «Основы науки социального управления» (1971), «Городской Совет – орган социаль-

ного управления» (1983). В последние дни жизни В. С. Основин завершил большой труд – монографию «Советская представительная система. Вопросы теории и перестройки» (Воронеж, 1991), в которой дан глубокий анализ процессов, происходящих в Советах в результате политических и правовых реформ.

Он являлся соавтором учебников по советскому государственному праву, многочисленных учебных пособий, принимал участие в составлении научного комментария к законодательству о городском, районном в городе Совете народных депутатов, о статусе народного депутата, был инициатором, руководителем и бессменным научным редактором всех коллективных монографических и учебных работ, издаваемых на кафедре⁶. Благодаря трудам В. С. Основина отечественная правовая наука значительно продвинулась в изучении государственно-правовых норм и отношений, вопросов теории и перестройки советской представительной системы, социального управления, проблем научной организации труда, особенностей и значения Конституции СССР 1977 г. и др.

Виктор Степанович воспитал несколько поколений студентов-юристов, создал воронежскую школу государствоведов, широко известную в стране и за рубежом. Он не только сам брался за разработку сложных вопросов науки государственного права, но и генерировал актуальные идеи для своих учеников.

Разработанные под его научным руководством проблемы позволяют сейчас свободно оперировать такими сложными теоретическими категориями конституционного права, как процессуальные нормы, конституционно-правовая ответственность, конституционный принцип законности, конституционное право граждан на обжалование, государство как субъект государственно-правовых отношений с личностью; а также развивать исследова-

ния гарантий (реализация государственно-правовых норм, депутатской деятельности, деятельности исполнительных органов власти), различных вопросов органов власти (концепция, практика и проблемы развития законодательства о местном самоуправлении, принципы подотчетности, функция контроля в их деятельности, аттестация кадров аппарата управления).

На кафедре были подготовлены и защищены 15 кандидатских диссертаций, причем он смог обеспечить выбор таких тем диссертационных исследований, которые являются актуальными и в наше время⁷. В дальнейшем многие воспитанники В. С. Основина защитили докторские диссертации, тематика которых была сформирована с одобрения или под влиянием его работ⁸.

Как заведующий кафедрой В. С. Основин успешно воспитывал научно-педагогические кадры. На кафедре действовал теоретический семинар по актуальным проблемам государственно-правовой науки, на заседаниях постоянно рассматривались методические вопросы преподавания отдельных дисциплин, организовывались открытые лекционные и практические занятия, проводились обсуждения правовых и педагогических проблем, а также научных работ членов кафедры, была организована кураторская работа, члены кафедры принимали активное участие в смотрах-конкурсах художественной самодеятельности «Студенческая весна», традиционными были различные совместные мероприятия со студентами (осенние сельхозработы, «вылазки» на природу, вечера отдыха и т.п.).

В число учеников Виктора Степановича как непосредственных его воспитанников, для которых он являлся не только заведующим кафедрой, но и научным руководителем (консультантом), наставником по жизни, старшим и очень уважаемым товарищем, входят Наталья Алексеевна Боброва, Павел Николаевич Бирюков, Ната-

лья Владимировна Бутусова, Татьяна Михайловна Бялкина, Валентина Васильевна Гриценко, Ольга Кирилловна Застрожная, Татьяна Дмитриевна Зражевская, Валерий Митрофанович Кондауров (1948–1990), Виктор Осипович Лучин, Владимир Дмитриевич Мазаев, Владимир Андреевич Мальцев, Тамара Алексеевна Матвеева, Юрий Георгиевич Просвирнин, Марина Валентиновна Сенцова (Карасева), Юрий Николаевич Стариков, Валентина Андреевна Федосова.

Среди них 4 заведующих кафедрой, 11 докторов наук, 9 профессоров, 5 кандидатов наук, 7 доцентов, 2 заслуженных деятеля науки, 2 заслуженных работника высшей школы, 4 заслуженных юриста, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, конституционный судья в отставке, депутаты: Государственной Думы Российской Федерации первого созыва, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, в разное время члены ЦИК России и ее Секретарь (1999–2007), Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, директора: государственного автономного учреждения Воронежской области «Институт регионального законодательства» (1995–2011), одного из институтов ВГУ (ранее – филиала Финуниверситета при Правительстве Российской Федерации), Российского филиала Центра информации и организации исследований публичных финансов и налогового права стран Центральной и Восточной Европы, два заместителя декана юридического факультета ВГУ, руководитель Центра европейского и международного права ВГУ, член-корреспондент РАЕН, члены международных организаций, а также коллегий, комиссий, советов федеральных, региональных и местных органов российской власти, многочисленных диссертационных советов, лауреаты и дипломанты: премии Ленинского комсомола (1981), междуна-

родных, всесоюзных, всероссийских, областных научных конкурсов.

Они представляют Воронеж, Москву, Самару.

Из кафедры государственного права и советского строительства Воронежского ордена Ленина государственного университета имени Ленинского комсомола сформировалось четыре: кафедра конституционного права России и зарубежных стран (зав. кафедрой д-р юрид. наук, проф. Т. Д. Зражевская, с 2013 г. – д-р юрид. наук, проф. Ю. Г. Просвирнин); кафедра административного и муниципального права (зав. кафедрой д-р юрид. наук, проф. Ю. Н. Стариков); кафедра финансового права (зав. кафедрой д-р юрид. наук, проф. М. В. Сенцова (Карасева)); кафедра международного и европейского права (зав. кафедрой д-р юрид. наук, проф. П. Н. Бирюков).

Через год после ухода из жизни Виктора Степановича прекратил существование Советский Союз с его общественно-политическим строем, марксистско-ленинским учением, идейно-правовыми доктринами и государственно-правовыми институтами. Начался этап постсоветского развития России с формированием новой консти-

туционной модели государства и правовой системы. За прошедшие четверть века произошли другие качественно новые, эпохальные события, оказавшие мощное воздействие на государственно-правовую систему, в том числе на содержание конституционно-правовых норм и отношений. Эти перемены не мог наблюдать В. С. Основин, обладавший устойчивым интересом к новым правовым проблемам, важность которых глубоко понимал этот выдающийся ученый. На это обратили внимание многие авторы журнала.

В данном выпуске статьи посвящены многим отраслям российского права, а не только конституционному. Это объясняется юбилейно-персонифицированным характером издания, размещение в нем работ учеников юбиляра, во времена защиты кандидатских диссертаций которых (1971–1983) в специальность 12.00.02 включалось государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право. В структуре журнала последовательность авторов – учеников В. С. Основина – хронологическая, с момента начала их работы на кафедре, другие авторы – в алфавитном порядке.

¹ Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное : конституционно-правовой аспект. М., 2006. С. 53.

² Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 33.

³ См.: Добрынин Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Новосибирск, 2007; Казанчев Ю. Д., Стрекозов В. Г. Государственное (конституционное) право Российской Федерации : учебник. М., 1997; Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций. М., 1999; Комарова И. А. К вопросу о месте конституционного (государственного) права в системе права РФ // Lex Russica. 2010. № 5. С. 1134–1137; Конституционное (государственное) право : справ. / авт.-сост. В. Н. Додонов ; под ред. В. И. Лафитского ; авт. предисл. О. Г. Румянцев. М., 1995 ; и др.

⁴ См.: Национальный цифровой ресурс «Руконт». URL: <http://rucont.ru/>; «Викиверситет». URL: <http://ru.wikiversity.org/>; «Всё о праве». URL: <http://allpravo.ru/>; «Интернет и право». URL: <http://www.internet-law.ru/>; и др.

⁵ Подробнее см.: Личность. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 3–56.

⁶ См.: Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР : сб. ст. Воронеж, 1978 ; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979 ; Социальный контроль в СССР : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981 ; Управление сельским районом на современном этапе / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985 ; Практикум по советскому государственному праву и советскому строительству / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1986 ; Советское государственное право : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.] ; под ред. В. С. Основина. Воронеж, 1991 ; и др.

⁷ См.: Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1971 ; Застрожная О. К. Функция контроля в деятельности местных Советов депутатов трудящихся и их аппарата : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1973 ; Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1975 ; Мальцев В. А. Принципы подотчетности в системе местного Совета (на материалах областных и городских Советов народных депутатов Центрально-Черноземного экономического района) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979 ; Боброва Н. А. Организационно-правовые гарантии государственно-правовых норм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980 ; Просвирнин Ю. Г. Правовые гарантии деятельности народных депутатов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980 ; Федосова В. А. Эффективность действий норм советского государственного права (вопросы теории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980 ; Конгауров В. М. Организационно-правовые гарантии в правотворческой и правоприменительной деятельности исполкомов местных Советов народных депутатов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1981 ; Мазаев В. Д. Реализация конституционных норм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1982 ; Бутусова Н. В. Советское государство как субъект государственно-правовых отношений с личностью : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983 ; Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986 ; Матвеева Т. А. Конституционный принцип социалистической законности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1988 ; Стариков Ю. Н. Аттестация кадров аппарата управления. На материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1989 ; Бялкина Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении : концепция, практика и проблемы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995 ; Гриценко В. В. Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995.

⁸ См.: Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993 ; Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1996 ; Карасева М. В. Финансовое правоотношение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998 ; Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2000 ; Бирюков П. Н. Международное уголовно-процессуальное право и правовая система Российской Федерации : теоретические проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2001 ; Просвирнин Ю. Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном российском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002 ; Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России (Проблемы методологии, теории, практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003 ; Мазаев В. Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004 ; Гриценко В. В. Концептуальные проблемы развития теории налогового права современного российского государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005 ; Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус Российского государства : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006 ; Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

УДК 340.111

Ю. Г. Просвирнин

Воронежский государственный университет

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье рассмотрены вопросы развития конституционно-правовых норм и отношений в Российском государстве. Проанализированы современные изменения в их содержании под влиянием различных факторов, прежде всего информатизации, а также перспективы развития.

К л ю ч е в ы е с л о в а: тенденции, конституция, правоотношения, содержание, факторы, влияние, информатизация, перспективы развития.

CURRENT TRENDS OF CONSTITUTIONAL LEGAL RELATIONS

In the article questions of development of the constitutional precept of law and the relations in the Russian State are considered. Modern changes in their contents under the influence of various factors, first of all, of informatization, and also development prospects are analysed.

K e y w o r d s: constitutional precepts of law, constitutional legal relationship, history, contents, factors, influence, informatization.

Поступила в редакцию 25 сентября 2014 г.

Проблемы понимания правовых норм и регулируемых ими общественных отношений являются важнейшей частью общей теории права и отраслевых юридических наук. Наряду с понятием и местом в правовой системе, предметом и методом правового регулирования общественных отношений, источниками и системой, историографическими и науковедческими вопросами, они образуют теоретические основы любой отрасли права, в том числе конституционного. Однако долгое время они выпадали из поля зрения ученых. В первых учебниках по советскому государственно-

му праву содержались вопросы марксистской теории государства, учения о Конституции, демократии и ее принципах, суверенитета народа, свободы личности, принципов построения Советской республики и правового государства, системы органов власти¹. Последующие разработки во многом были построены по аналогичной схеме.

Указанные проблемы стали разрабатываться в рамках общетеоретических исследований с начала 1950-х гг.²; позже появились отраслевые³. Однако тезисы доклада и научные статьи не могли заменить полноценных монографических исследований. Ими стали работы В. С. Основина⁴, оказавшие существенное влияние на раз-

© Просвирнин Ю. Г., 2015

витие науки советского государственного права⁵. По существу, В. С. Основин открыл новое направление в советском государственном праве, которое получило признание современников⁶. Его работы стали своеобразным трамплином для последующих изысканий⁷, причем большой вклад был внесен учениками Виктора Степановича (см. сноски 7, 8 на с. 11), среди которых выделяются исследования В. О. Лучина⁸.

К настоящему времени многие теоретические проблемы конституционного права достаточно полно разработаны. Однако вопросы тенденций конституционно-правовых отношений встречаются гораздо реже, тем более в качестве самостоятельного предмета исследований⁹. Вместе с тем выявление особенностей конституционно-правового регулирования общественных отношений на современном этапе и определение возможных направлений их развития – одна из задач науки конституционного права, которая предоставляет возможность прогнозировать модернизацию конституционно-правовых институтов. По образному выражению известного марксиста, «если справедлива мысль, что настоящее беременно будущим, то научное изучение настоящего должно дать нам возможность предвидеть некоторые явления... будущего»¹⁰.

В современный период содержание конституционно-правовых отношений существенно изменилось под влиянием факторов, оказавших мощное социально-экономическое, социокультурное, политико-правовое, международное воздействие на развитие человеческой цивилизации. К ним относятся качественно новый уровень развития производительных сил и производственных отношений; существенные структурные изменения экономики; резкая интенсификация технологических процессов и повышение производительности труда; изменение социальной структуры общества вследствие отмирания некоторых профессий и даже производств и др. Суть этих

изменений определили несколько открытий, произошедших в XX в. (прежде всего, компьютера и на его основе такого цивилизационного события, как Интернет) и оказавших революционное воздействие на общественное развитие, вхождение человечества в информационную эпоху. В короткое время произошло бурное внедрение ЭВМ и других устройств (мобильных гаджетов) во все сферы человеческой деятельности, взрывное распространение сети Интернет, поголовная телефонизация (позже – сотовая телефонизация) населения, планшетизация рабочих мест, активный обмен редактируемыми информационными продуктами через гостевые книги, форумы, чаты, блоги, wiki-проекты, социальные сети, другие системы управления контентом.

Возникает, а в ряде стран уже появилось общество, в котором основным предметом труда большей части населения являются информация и знания, а орудием труда – информационные технологии. Соответственно, экономика общества ориентирована на производство прежде всего продуктов информационной и интеллектуальной деятельности, связанных с выработкой новой информации и новых знаний, преобразованием их к виду, удобному для потребления другими людьми, распространением этих продуктов в различных формах. Базисные отношения повлияли на надстроечные, в том числе на государство и право, определили основное содержание правовых отношений в XXI в. и их тенденции. На наш взгляд, можно выделить следующие направления развития конституционно-правовых отношений на современном этапе развития, причем не только российского государства: воздействие на основы конституционного строя, эволюция правового статуса человека и гражданина, развитие институтов непосредственной демократии, совершенствование законодательного процесса, повышение эффективности деятельности органов власти.

Воздействие на основы конституционного строя

Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы. Она выступает системообразующим фактором, активно влияющим на многие элементы государства, его интересы: обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальную целостность и суверенитет Российской Федерации¹¹. С возникновением сети Интернет появилась новая информационная среда, в которой информация обращается практически мгновенно. «Эта среда меняет смысл и ценность многих вековых устоев и понятий, трансформирует нормы нравственности»¹² и, добавим, права. Особенности формирования и реализации общественных отношений в информационном (виртуальном) пространстве (киберпространстве)¹³ требуют выработки специальных норм¹⁴. В Российской Федерации этот процесс начался в конце 1990-х гг., и к настоящему времени принято свыше 700 нормативных правовых актов, в том числе 465 федеральных законов, регулирующих интернет-отношения.

Однако влияние государственной власти на виртуальное пространство является ограниченным. Несмотря на всю совокупность властных полномочий, государство чаще всего выступает в информационном пространстве лишь как виртуальный участник, обладающий более развитыми информационными ресурсами и возможностью ограничить допуск к этому пространству (в целом или в отдельных секторах) иных участников. А в связи с отсутствием в нем территориальных границ появляется множество проблем правового характера, которые влияют или могут повлиять на содержание норм, закрепляющих основы конституционного строя страны.

Прежде всего, это относится к суверенитету государств¹⁵. Суверенитет, пред-

полагающий по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус¹⁶. Виртуальное пространство, организованное на сетевых принципах, затрудняет распространение суверенитета государств в нем. В литературе неоднократно отмечалось, что «будучи альтернативным пространственным измерением, киберпространство является фактором разрушения Вестфальской системы, в том числе и трансформации ее стержня – института суверенитета»¹⁷. Роберт Райт в книге «Отлично от нуля: Логика человеческой судьбы» охарактеризовал киберпространство как «пресловутый враг суверенитета»¹⁸. В связи с этим представляется важным, чтобы сфера и пределы суверенной власти государства в отношении сетевого пространства получили отражение в ст. 67 Конституции Российской Федерации.

Суверенитет государства тесно связан с юрисдикцией – правом судебных и административных органов государства по рассмотрению и разрешению дел в соответствии с их компетенцией. В международном праве соотношение суверенитета, территориального верховенства и юрисдикции сводится к следующей формуле: юрисдикция – один из элементов территориального верховенства государства, которое, в свою очередь, является составной частью его суверенитета¹⁹. В условиях информатизации эти принципы подвергаются корреляции. «Сложности определения международной юрисдикции в сети Интернет обусловлены трансграничным характером сети и ограниченной территориальной

компетенцией государств. Анализ российского законодательства показывает, что за рамками юрисдикции – главного атрибута суверенитета государства, осталось сетевое пространство»²⁰. Уже произошло несколько случаев, когда судебные и правоохранительные органы ряда государств (прежде всего, США) принимали решения или выполняли следственные или оперативно-розыскные мероприятия против организаций и граждан других стран без согласия их органов государственной власти. В одном эпизоде американским судом был узаконен нелегальный обыск и копирование электронных носителей информации на средстве вычислительной техники, находящейся под юрисдикцией России²¹. В начале 2015 г. было подтверждено, что указанные действия правительственных органов США – лишь начало новой политики этого государства в мировом информационном пространстве, которая направлена на нарушение всемирно признанных принципов верховенства права, превращение Интернета «в зону беззакония»²².

В результате создаются прецеденты, последствия которых могут быть негативными не только для России, но и для других стран, а их правовое разрешение имеет повышенное значение для всего мирового сообщества. Российская Федерация уже несколько лет требует принятия стандартов государственной политики в сети Интернет, чтобы предотвратить конфликты в информационном пространстве и обеспечить суверенитет государств. С этой целью в качестве проекта документа ООН ею были внесены «Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности», в которых закреплены обязательства государств не применять информационно-коммуникационные технологии в целях нарушения международного мира и безопасности, а также для вмешательства во внутренние дела других государств²³.

Эволюция правового статуса человека и гражданина

Обеспечение гарантированного свободного доступа человека и гражданина к информации и защита персональной информации как фундаментального права современности стало одной из важнейших задач государств и значимым фактором социально-экономического развития многих стран мира. 3 июня 2011 г. ООН была принята резолюция, признающая доступ в Интернет базовым правом человека. Право на информацию сформировалось в рамках «новой волны развития конституционализма, которое в современном обществе приобрело значение гарантии для реализации и защиты многих других прав и свобод»²⁴. Его системообразующими правомочиями являются возможность свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29 ч. 4 Конституции Российской Федерации).

В Основном законе страны закреплены и другие «информационные» права человека и гражданина, которые можно подразделить на прямые и опосредованные. К прямым относятся свобода информации; право на доступ: к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы; о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей; на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; на беспрепятственное ознакомление с нормативными правовыми актами. Кроме того, конституционные нормы регулируют охрану персональной информации; запрет на ограничения прав и свобод в сфере получения информации²⁵. Реализация многих других прав и свобод невозможна без ознакомления с различной, в том числе официальной, информацией, что можно считать опосредованными информационными правами: право на свободу выражения своих мнений и убеждений; на

участие в управлении делами государства, на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, на доступ к культурным ценностям; на получение квалифицированной юридической помощи, а также свободы: мысли и слова, всех видов творчества и преподавания²⁶.

Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере имеет свою специфику. Прежде всего, Конституция Российской Федерации и текущее законодательство предусматривают различные виды доступа к информации: о деятельности органов публичной власти (органов государственной власти: законодательных, исполнительных, судебных; органов местного самоуправления); создание сети общедоступных центров и пунктов правовой информации, специализированных баз и банков данных; урегулирование доступа к информации отдельных категорий граждан (избирателей, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, граждан пожилого возраста, инвалидов, учащихся, соотечественников, потребителей, работников естественных монополий, ВИЧ-инфицированных); а также доступ к 26 видам специализированной информации.

В последние годы появились новые гарантии прав и свобод человека и гражданина. К ним можно отнести, во-первых, обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с официальными документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом²⁷; во-вторых, закрепление принципа универсального доступа (универсального обслуживания, универсальных услуг связи), что означает внедрение таких услуг связи, оказание которых любому пользователю на всей территории страны в заданный срок, с установленным

качеством и по доступной цене обязательно для операторов универсального обслуживания²⁸; в-третьих, внедрение института открытых данных, т.е. общедоступной информации в формате, допускающем автоматизированную ее обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного ее использования²⁹. Результатом их публикации становится не только расширение гарантий прав гражданам на информацию, но и повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов публичной власти; развитие гражданского общества через расширенные возможности контроля и мониторинга их деятельности; создание информационной основы для реализации в России концепций «открытого правительства», «электронной демократии», а также дополнительных возможностей для информационного взаимодействия между государственными и муниципальными органами; в-четвертых, появление новейшего средства обеспечения доступа граждан к информации – возникновение так называемого «мобильного правительства» (m-government)³⁰: формы организации деятельности органов публичной власти, обеспечивающей за счет широкого применения сервисов, на основе технологий мобильной связи, качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями услуг, а также информации о результатах деятельности государственных органов; в-пятых, установление новых видов уголовной ответственности за нарушение прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере³¹, а также введение нескольких десятков составов правонарушений в КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушение правил оборота информации.

В стране предпринимаются и другие меры по реализации прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере. Так, в государственной программе

Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» предусматривается завершение перевода услуг, предоставляемых органами власти населению, в электронную форму³². Предоставлены возможность совершения юридически значимых действий в электронной форме с использованием универсальной электронной карты. Создаются и успешно эксплуатируются различные специализированные интернет-порталы; организованы системы обратной связи, позволяющие государству корректировать и оценивать результативность проводимой политики на основе полученной информации. Все перечисленные мероприятия способствуют развитию институтов гражданского общества через механизмы постоянного и прямого участия граждан в управлении государством.

Вместе с тем в современный период возникла проблема нарушения отдельных прав и свобод человека и гражданина (неприкосновенности частной жизни; личной и семейной тайны; права на тайну переписки, телефонных переговоров), связанных с незаконным сбором, хранением, использованием и распространением информации о частной жизни лица без его согласия, особенно в сети Интернет – виртуальном пространстве, в котором проявляют активность десятки и сотни миллионов людей. В последние годы из категории «частная жизнь» выделилась производная ей – «персональные данные», что связано с распространением автоматизированных систем обработки и хранения информации, прежде всего компьютерных баз данных, к которым возможен удаленный доступ через технические каналы связи. Именно эти системы, по сути, сделавшие революцию в вопросах хранения и поиска необходимых данных, создали предпосылки для возникновения проблемы защиты конфиденциальных сведений персонального характера. Отсюда вытекает необходимость их повышенной защиты, разработки такой

системы гарантий прав и свобод, которые бы учитывали особенности обращения информации с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Развитие институтов непосредственной демократии

Информатизация повлияла на содержание институтов непосредственной демократии – выборов и референдума.

В юридической литературе прошлых лет отмечались основные проблемы при организации выборов: большие сроки их подготовки и подведения итогов; высокая стоимость организации, являющаяся одним из основных факторов при решении вопроса об их проведении; большое количество исполнителей, привлекаемых к организации выборов на временной основе; достоверность поступающих из регионов статистических сведений³³. Кроме того, мероприятия по организации выборов носили разовый характер и вся инфраструктура проведения выборов каждый раз создавалась заново. Идея создания и внедрения организации избирательного процесса и проведения референдума, свободной от этих недостатков, получила воплощение в Государственной автоматизированной системе (ГАС) «Выборы».

В ходе проведения выборов в Федеральное Собрание Российской Федерации (декабрь 1993 г.) Центризбиркомом впервые была частично апробирована автоматизация многих избирательных процедур и ГАС «Выборы» была закреплена на нормативном уровне³⁴, а после приемки в эксплуатацию в июне 2000 г. получила законодательный характер и стала широко использоваться на всех стадиях избирательного процесса и уровнях выборов³⁵.

В настоящее время – это федеральная территориально распределенная, телекоммуникационная, автоматизированная система для реализации информацион-

ных процессов в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, обеспечения деятельности избирательных комиссий и комиссий референдума, а также для решения задач, не связанных с выборами и референдумом (составление списков кандидатов в присяжные заседатели; проверка сведений, указанных гражданами при внесении (перечислении) пожертвований на счет политической партии или ее регионального отделения и др.). Система позволяет комплексно решать задачи организации избирательного процесса на всех этапах: планирование подготовки проведения выборов, учет избирателей, ввод необходимых сведений, проведение голосования, подведение итогов и последующая статистическая обработка результатов.

Основой ее деятельности являются информационные ресурсы, включающие в себя различные данные (об избирателях, кандидатах, доверенных лицах, о ходе и об итогах голосования, картографическую информацию, о деятельности избирательных комиссий и др.), а опорным звеном – комплексы средств автоматизации (КСА), соответствующие иерархии системы избирательных комиссий страны и состоящие из технического, программного и информационного обеспечения. КСА объединяются в информационно-коммуникационную сеть с использованием государственных и коммерческих каналов, сетей связи и передачи данных. Использование, эксплуатацию и развитие ГАС «Выборы» осуществляет Федеральный центр информатизации при ЦИК Российской Федерации.

Преимущества функционирования этой системы очевидны: экономия средств в результате неоднократного использования созданной инфраструктуры, в том числе для осуществления других государственных программ; появление нового потенциала в реализации ст. 130 ч. 2 Конституции Российской Федерации (институты непо-

средственной демократии – референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления граждан); возможность ее использования при учете населения; относительная безопасность³⁶ и ряд других.

Однако при этом необходимо учитывать существующие недостатки и возможные угрозы отдельным демократическим процедурам. Так, в ходе эксплуатации ГАС «Выборы» возникали вопросы, связанные с достоверностью итогов голосования в масштабах страны³⁷. Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости усиления гарантий открытости избирательного процесса, введения общественного контроля за работой Федерального центра информатизации при ЦИК России и обеспечения «прозрачности» его деятельности, привлечения в качестве наблюдателей программистов, использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в целях исключения закладок и недокументированных функций системы.

В целом потенциальная возможность граждан с помощью информационных технологий непосредственно воздействовать на властные структуры ставит вопрос о трансформации существующих форм демократии. Возникают конституционно-правовые отношения в сфере «электронной демократии», изменения форм связи органов публичной власти с населением («электронное правительство», «электронные муниципалитеты»). Появляются предпосылки для эффективного развития «электронного государства»: расширение числа вопросов, принимаемых путем референдумов (особенно на региональном и муниципальном уровнях)³⁸; влияния на проводимую государством, федеральными и местными властями политику³⁹; оперативного доступа неограниченного количества людей к текстам законопроектов еще на стадии их предварительной разработки и т.п.

Совершенствование законодательного процесса

Возрастание числа принимаемых федеральных законов, развитие законодательства субъектов Российской Федерации определило в ряде случаев несогласованность действующего законодательства, возникновение противоречивости в его системе и, как следствие, снижение эффективности. Законы зачастую принимаются в спешке и с большим количеством ошибок (грамматических, логических и др.), что требует в последующем внесения изменений и дополнений в них. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации еще в 2002 г. отметил: «Сегодня... принятые законы часто противоречат друг другу. Будучи принятыми – не исполняются. Постоянно подвергаются изменениям, иной раз, даже не вступив в силу»⁴⁰.

По состоянию на 1 ноября 2014 г. в стране действуют 5115 федеральных законов (всего 5260). Из их числа 882 (17,2 %) являются основными, 994 – ратификационными (19,4 %) и 3239 (63,4 %) – поправочными, т.е. вносящими изменения и дополнения в основные. Таким образом, большая часть законодательной работы приходится на изменение принятых законов. «Причины этого различны: могла измениться ситуация, возникла та или иная причина для коррекции правового регулирования. Однако общеизвестен и тот факт, что далеко не все законы, которые выходят из-под пера законодателя, имеют надлежащее качество. Появление очень многих поправочных законов связано с тем, что изначально сам закон был принят впопыхах, без должной проработки вопроса, – и как следствие, начинается внесение в него бесконечного числа поправок»⁴¹.

Указанные обстоятельства требуют принятия мер по совершенствованию за-

конодательного процесса, одной из которых является внедрение информационных технологий. С этой целью в Федеральном Собрании Российской Федерации с марта 1997 г. в режиме опытной, а с июня 2001 г. – постоянной эксплуатации была внедрена Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД). Ее целью является информационное обеспечение законодательной деятельности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации: получение информации о рассмотрении законопроектов и результатах законодательной деятельности, размещение непосредственно в системе электронных версий текстов законопроектных документов; другие формы осуществления информационно-правового обеспечения законодательной деятельности. Данная система в настоящее время представлена в сети Интернет (<http://asozd.duma.gov.ru/>). Этот портал – «Законодательная деятельность» – предназначен для работы с законопроектами в режиме удаленного доступа не только депутатам, но и другим участникам федерального законодательного процесса, а также гражданам в режиме ознакомительной работы.

Дальнейшее развитие автоматизации законодательной деятельности нашло воплощение в создании Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» – территориально распределенной автоматизированной информационной системы, предназначенной для обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных органов субъектов Российской Федерации, нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления, а также законотворческой деятельности граждан и организаций гражданского общества. Работы по ее созданию были начаты в 2003 г., и к настоящему времени запущена первая очередь с созданием объединенной компьютер-

ной сети субъектов права законодательной инициативы с центром управления в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Она должна повысить эффективность законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, а также нормотворческой деятельности в представительных органах местного самоуправления, сформировать единую среду электронного взаимодействия между указанными субъектами. Появляется основа для функционирования электронного парламента и возможность повышения качества принимаемых законов путем обеспечения полной автоматизированной поддержки законодательных и нормотворческих процессов; формирования общедоступной информации по законопроектам и проблемам, требующим законодательного регулирования; формирования статистических данных по законодательной деятельности с оценкой ее показателей; хранения, поиска и предоставления нормативно-правовой информации федерального, регионального и муниципального уровней; формирования актуальных текстов нормативных правовых актов; контроля полноты и непротиворечивости законодательства.

Еще одно направление использования информационных технологий по данному направлению – обнародование актов в сети Интернет. Для этой цели создана федеральная государственная информационная система – «Официальный интернет-портал правовой информации» (<http://pravo.gov.ru/>). Его статус как официального публикатора правовых актов закреплен действующим законодательством⁴². Однако функции Портала гораздо шире, чем у его бумажных аналогов: не только обеспечение свободного, бесплатного, круглосуточного доступа к правовым актам в разделах «Законодательство России» и «Официальное опубликование правовых актов», но и предоставление зарегистриро-

ванным абонентам технологического доступа к порциям пополнения; информирование общественности о новых поступлениях законодательства; предоставление информации об основных направлениях и результатах работы в области правовой информатизации, а также о состоянии и развитии государственной системы правовой информации; возможность создания в рамках Портала личного информационного пространства за счет использования индивидуальных сервисов и интерактивного режима.

Информационные технологии способствуют появлению других новшеств. Одним из них является общественное обсуждение проектов актов с использованием сети Интернет⁴³. В этих целях организован «Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения» (<http://regulation.gov.ru>). Согласно постановлению Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 все федеральные органы исполнительной власти с 15 апреля 2013 г. обязаны размещать на этом портале информацию о подготовке нормативных правовых актов, а также организовывать его общественное обсуждение. При этом с помощью современных сервисов можно ознакомиться с паспортом проекта акта, в котором отражается ход работы над проектом, отзывы и предложения участников общественного обсуждения, позиции ведомства-разработчика. Таким образом, сформирована система раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов по единым понятным формализованным правилам и процедурам размещения⁴⁴.

В последние годы происходит усиление роли граждан в законодательной (правотворческой) деятельности путем направления их предложений (общественной инициативы) на специальный интернет-ре-

курс – «Российская общественная инициатива» (<https://www.roi.ru/>)⁴⁵, что позволяет не только подать инициативу, но и ознакомиться с размещенными материалами, проголосовать, получить информацию о ходе и результатах их реализации. Инициатива, набравшая необходимое количество голосов, поступает в экспертную группу федерального, регионального или муниципального уровня для принятия решения о мерах по реализации. По существу, это новая форма реализации конституционного права граждан, закрепленного в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Следует обратить внимание на то, что руководством страны она рассматривается как «право народной законодательной инициативы»⁴⁶. Не вдаваясь в дискуссию о целесообразности и эффективности данного института (на интернет-ресурсе РОИ в 17 разделах зарегистрирована 5231 инициатива по федеральному, региональному и муниципальному уровням), отметим, что за его основу был принят опыт США, в котором право онлайн-петиций «We the People» реализовано на сайте Белого Дома с сентября 2011 г. (<https://petitions.whitehouse.gov/>).

Совершенствование законов нельзя представить без деятельности, связанной со сбором и анализом информации, направленной на наблюдение за реализацией законодательства с целью выявления соответствия состояния ожидаемым результатам и оценки его развития (мониторинга законодательства). Осуществление мониторинга закона предполагает обязательное наличие полной и достоверной информации о текущем состоянии законодательства, о статистических и иных видах данных. Для того чтобы источники мониторинговой информации могли быть использованы в любое время по усмотрению субъектов и участников мониторинга закона, они должны поддерживаться в контрольном состоянии, быть систематизированы в зависимости от задач, стоящих

перед мониторингом конкретного закона. Всё это может эффективно осуществляться только с использованием информационных технологий⁴⁷.

Таким образом, их внедрение в законодательный процесс наполняет данную сферу более широким содержанием: появляются такие правовые новеллы, которые в «доинформационную» эру просто не могли существовать.

Повышение эффективности деятельности органов власти

Одним из основных факторов формирования эффективного государства, ориентированного на интересы и потребности граждан, служит степень его открытости. Информационная открытость органов власти способствует налаживанию диалога и росту доверия между государством и обществом; расширению возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы принимаемых решений; развитию механизмов общественного контроля.

В целях правового обеспечения принципа информационной открытости в стране был принят целый ряд законодательных и нормативных правовых актов⁴⁸. В них впервые были установлены принципы обеспечения и способы доступа к информации о деятельности органов власти; формы и способы ее предоставления; виды и перечень информации, размещаемой в сети Интернет; определены технологические и программные средства обеспечения официальных сайтов этих органов на основе общедоступного программного обеспечения и т.п.

В свою очередь, это позволило установить организационно-правовые основы вовлечения граждан и общественных объединений в процесс реализации государственной политики; определить основные принципы и задачи открытости этих орга-

нов, а также важнейшие подходы к их достижению; разработать и ввести в эксплуатацию информационные системы, обеспечивающие участие граждан в рассмотрении общественных инициатив и решений органов власти; внедрить новые механизмы: системы «открытого», «электронного», а позже «мобильного» правительства, принцип универсального доступа, институт открытых данных и др.

Повышение эффективности деятельности органов власти – это не только и не столько открытость и доступность информации, сколько совершенствование механизмов реализации их функций и полномочий. В последние годы эта задача также решается на основе информационных технологий, в частности электронного документооборота. Его преимуществами являются уменьшение срока обращения документов, быстрое создание и актуализация баз (архивов) нормативных и распорядительных документов, повышение качества подготовки управленческих решений, появление новых возможностей в совершенствовании системы управления и др.

Несколько лет назад общепризнанной считалась точка зрения, согласно которой для широкого внедрения электронного документооборота необходимо было наличие специальных законодательных актов⁴⁹; в парламенте России находились на рассмотрении законопроекты, связанные с электронным документооборотом⁵⁰. Однако за последнее время концепция законопроектных работ в этой сфере изменилась. Находящиеся на рассмотрении проекты федеральных законов об электронном документе (№ 39828-3 от 20 декабря 2000 г., № 107599-3 от 27 июня 2001 г., № 159016-4 от 7 апреля 2005 г.) были сняты с рассмотрения или отклонены. Вместо них Государственной Думой шестого созыва принято 6 федеральных законов, вносящих изменения в действующее законодательство в части использования электронных доку-

ментов, еще 4 законопроекта находятся в стадии рассмотрения (по данным АСОЗД).

Итак, за короткий исторический период конституционно-правовые нормы прошли значительный путь от регламентирования отношений, связанных с организацией власти на высшем и местном уровне, до регулирования совершенно новых явлений в практике государственного строительства.

Представляется, что их дальнейшее развитие будет определяться теми факторами, которые в настоящее время эволюционируют либо только формируются. Они могут воздействовать на перенос ряда конституционных правоотношений в виртуальное пространство: реализация прав и свобод человека и гражданина; деятельность общественных движений и политических организаций, в том числе в социальных сетях; развитие в информационном пространстве ряда конституционно-правовых институтов: избирательного права, «электронного» и/или «мобильного» правительства; обсуждение и принятие решений по различным вопросам государственного и местного значения в интерактивной форме; возможное появление новых субъектов, например, права законодательной инициативы и др.

Деятельность законодателя во всё большей степени определяется использованием информационных технологий, которые повышают ее эффективность. В соответствующих правовых нормах (регламентах) законодательных (представительных) органов власти закрепляются ее новые формы и методы, и с учетом появляющихся в последнее время систем обработки информации эти процессы будут расширяться. Предстоит уточнить место, роль, статус и основные функции органов государственной власти и местного самоуправления в информационном пространстве, а их служащих – в системе интерактивного взаимодействия как между собой, так и с

гражданами и другими субъектами права, проработать многие другие правовые вопросы использования ими информационных технологий, особенно на основе электронного документооборота.

Очевидно, будут расширяться инструменты доступа к информационным продуктам и услугам на основе возникновения объединяющей «всех, везде и всегда» глобальной системы связи, облачных технологий, системы аутентификации пользователей, идентификации граждан в любом местонахождении при помощи мобильных приложений. В этом случае возможно формирование системы, позволяющей получать государственные и муниципальные услуги, реализовывать права и свободы на всей территории страны независимо от места жительства или пребывания (так называемый «принцип экстерриториальности предоставления услуг»), а также наличия / отсутствия бумажных (пластиковых) документов: удостоверяющих личность, водительских удостоверений, различных свидетельств о регистрации и т.п.

Следует принимать во внимание и возможные отрицательные последствия нововведений в практику государственного строительства. Это связано с устойчивой тенденцией ограничения многими государствами отдельных прав человека и гражданина в информационной сфере, в том числе вторжение в личную жизнь путем контроля за коммуникациями; сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согла-

сия; использование информационных технологий, прежде всего социальных сетей, для манипуляции общественными движениями. В более общем плане это является проблемой обеспечения информационной безопасности личности, противодействия целенаправленному информационному давлению на нее с целью изменения мировоззрения, политических взглядов и морально-психологического состояния путем распространения недостоверной, искаженной, неполной информации; использования неадекватного восприятия достоверной информации.

Действующим гарантиям конституционных прав и свобод требуется существенная модернизация, особенно с учетом возможностей информационных технологий, а также использования в информационном пространстве методов социальной инженерии. Возникновение киберугроз, создаваемых на уровне правительственных органов против целых государств и их органов власти, новейшие инциденты с утечкой информации из зарубежных государственных служб («Дело Э. Сноудена»), показали, что в современный период на первый план выходят проблемы суверенитета, информационной безопасности государства, охраны основ конституционного строя, обеспечения нормального функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, а в целом – выработка инновационных подходов конституционно-правового регулирования общественных отношений.

¹ См., например: Малицкий А. Советское государственное право : очерки. Киев, 1926 ; Советское государственное право : учебник / под ред. А. Я. Вышинского. М., 1938.

² См.: Воеводин Л. Толкование норм советского социалистического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1950 ; Шебанов А. Ф. Нормы советского права и их роль в создании и развитии социалистической экономики СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951 ; Явич Л. С. Норма советского социалистического права и социалистическое правовое отношение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1951 ; Васильев А. М. О применении норм советского социалистического права // Сов. государство и право. 1954. № 7. С. 96–100 ; Студеникин С. С. К обсуждению

вопроса о применении норм советского социалистического права // Там же. 1954. № 8. С. 77–79 ; Фарбер И. Е. О применении норм советского социалистического права // Там же. 1954. № 4. С. 15–26 ; Ткаченко Ю. Г. Нормы советского социалистического права. М., 1955.

³ См.: Кравчук С. С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Тез. докл. юбил. науч. сес., посвящ. 200-летию ун-та (Моск. гос. ун-т, 9–13 мая 1955 г.). М., 1955. С. 16–17 ; Его же. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1956. № 10. С. 95–105 ; Коток В. Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1962. № 1. С. 41–52.

⁴ См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963 ; Его же. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965 ; Его же. Советские государственно-правовые нормы и отношения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1965.

⁵ Одна из них – «Советские государственно-правовые отношения» – была «единственной пока монографией, написанной на эту тему» (Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969. С. 35). О роли В. С. Основина в разработке указанной проблематики см. там же: с. 19, 21–29, 35–37, 41–49.

⁶ См.: Белкин А. А., Ильин Г. А. Новый учебник по советскому государственному праву // Правоведение. 1979. № 5. С. 106–107 ; Кукушкин М. И. и др. Рецензия // Правоведение. 1984. № 6. С. 102–104. – Рец. на кн. : Основин В. С. и др. Советское государственное право / под ред. Е. И. Козлова. М., 1983 ; В. С. Основин // Правоведение. 1990. № 6. С. 112 ; Виктор Степанович Основин // Сов. государство и право. 1991. № 4. С. 157.

⁷ См., например: Еременко Ю. П. Некоторые вопросы понятия советских конституционных норм // Ученые записки. Саратов. юрид. ин-та им. Д. И. Курского. Саратов, 1966. Вып. 14. С. 98–113 ; Венгеров А. Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 72–92 ; Лепешкин А. И. Соотношение государственного права и норм Советской конституции // Сов. государство и право. 1971. № 2. С. 102–107 ; Ржевский В. А. Особенности советских конституционных норм // Правоведение. 1977. № 6. С. 20–28 ; Авакьян С. А. Государственно-правовые нормы и обычаи : соотношение в регулировании деятельности Советов // Сов. государство и право. 1978. № 8. С. 12–20 ; Михалева Н. А. Конституционные нормы в механизме правового регулирования // Конституция СССР и дальнейшее развитие государствоведения и теории права. М., 1979. С. 126–129 ; Ильинский И. П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная система развитого социализма. М., 1980. С. 11–14 ; и др.

⁸ Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов. М., 1997 ; Его же. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002.

⁹ См.: Авакьян С. А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Конституция Российской Федерации : политико-экономические приоритеты : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 16 нояб. 2009 г.). Омск, 2010. С. 12–24 ; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 1996. С. 30–31.

¹⁰ Плеханов Г. В. Избранные философские произведения. Т. 3. М., 1956. С. 33.

¹¹ См.: п. 21 разд. III Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 01.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444 ; 2014. № 27. Ст. 3754.

¹² Кочетов А. Н. Влияние Интернета на развитие общества // Информац. общество. 1999. Вып. 5. С. 43.

¹³ Эти термины используются здесь как синонимы. Об их точном значении см.: Абдуджалилов А. Сущность и правовое положение виртуального пространства // Евраз. юрид. журн. 2012. № 10 (53). С. 130–133 ; Грюлих К. В. «Киберпространство» : специфическое регламентирование и конкурентные нормы в европейских телекоммуникациях // Право и предпринимательство (зарубеж. опыт) : сб. обзоров и реф. М., 2003. С. 179–182 ; Кузьмин И. С. Сеть Интернет – виртуальное пространство или правовое поле? // Вестник Воронеж. ин-та МВД России : сб. науч. тр. Воронеж,

2005. № 1 (20). С. 74–76 ; Кутюгин Д. И. Интернет как новое коммуникативное пространство информационного общества // Закон и право. 2007. № 3. С. 45–46.

¹⁴ См., например: Архипов В. В. Виртуальное право : основные проблемы нового направления юридических исследований // Правоведение. 2013. № 2. С. 93–114 ; Голоскоков Л. В. Доктрина виртуального сетевого инновационного государства // Новая правовая мысль. 2014. № 1 (60). С. 41–49 ; Килимова Л. В. Роль права в информационном пространстве // Российская правовая система. Пути повышения эффективности : материалы Межрегион. науч.-практ. конф. Омск, 2007. С. 103–118 ; Рассолов И. М. Право и интернет : теоретические проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008 ; Хапай А. А. Специфика правового регулирования отношений в информационном пространстве современного общества // Правовые вопросы связи. 2007. № 1. С. 19–22.

¹⁵ См.: Дигенко Н. С. Трансформация политико-правового содержания государственного суверенитета на рубеже XX–XXI вв. (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006 ; Овсян Ж. И. Корреляция международного права и российского конституционного права в период глобализации и фактор государственного суверенитета // Северо-Кавказ. юрид. вестник. 2010. № 1. С. 69–76 ; Пастушок А. И. Государственный суверенитет в контексте коммунитарного права // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2013. № 1 (90). С. 21–25 ; Терехов В. В. Трансграничное действие национальных судебных актов и концепция государственного суверенитета // Науч. тр. РАЮН. Вып. 14 : в 2 т. Т. 1. М., 2014. С. 1026–1030 ; Шарифов М. Ш. Конституционно-правовая институционализация суверенитета и его трансформация под влиянием информатизации / науч. ред. Д. А. Керимов. М., 2009.

¹⁶ См.: 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 РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П. П. 2.1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

¹⁷ Шарифов М. Ш. Суверенная власть в киберпространстве и в сетевом пространстве // Современное право. 2009. № 6. С. 41.

¹⁸ Wright R. Nonzero : The Logic of Human Destiny. N. Y., 2000. P. 217.

¹⁹ См.: Алексеев Г. В., Циммерман А. Л. Юрисдикция государств в международном информационном пространстве // Проблемы права в современной России : сб. ст. СПб., 2005. С. 168–179 ; Каюмова А. Р. Суверенитет и юрисдикция государства : проблемы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 12–15 ; Халиуллин А. И. Уголовная юрисдикция государств в информационно-телекоммуникационной сети Интернет // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 91–93.

²⁰ Терентьева Л. В. Сетевое пространство и государственные границы : вопросы юрисдикции в сети Интернет // Право. Журнал Высш. шк. экономики. 2010. № 1. С. 63.

²¹ См.: Американский суд разрешил посещать российские компьютеры. URL: http://www.svoboda.org/archive/ll_usa/0401/ll.042501-2.asp (дата обращения: 28.06.2002) ; ФБР заманило в США и арестовало двух граждан РФ. URL: <http://www.smi.ru/01/04/24/138535.html> (дата обращения: 24.04.2001) ; Линн Э. Арестованы двое российских хакеров. URL: <http://www.inopressa.ru/details.html?id=5103> (дата обращения: 20.07.2005) ; Номоконов В. А. Глобализация информационных процессов и преступность. URL: <http://kiev-security.org.ua/box/4/93.shtml> (дата обращения: 17.10.2013).

²² См.: Черненко Е. Эдвард Сноуден дошел до второй стадии. Обнародованы новые секретные документы о подготовке к кибервойне. URL: <http://news.mail.ru/politics/20768778/?frommail=1> (дата обращения: 10.01.2015).

²³ См.: Сообщение МИД РФ для СМИ. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline (дата обращения: 29.01.2015).

²⁴ Загков А. А. Право гражданина Российской Федерации на доступ к информации : конституционно-правовой анализ. М., 2004. С. 18.

²⁵ Ст. 29 ч. 5, 24 ч. 1 и 2, 41 ч. 3, 42, 15 ч. 3, 23 ч. 1 и 2, 24 ч. 1, 29, 55 ч. 3 Конституции РФ.

²⁶ Ст. 29 ч. 1 и 3, 32, 44 ч. 1 и 2, 48 Конституции РФ.

²⁷ Ст. 24 ч. 2 Конституции РФ.

²⁸ См.: О связи : федер. закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 23.07.2013). Ст. 57 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895; 2013. № 30. Ст. 4062; О мерах по организации оказания универсальных услуг связи : постановление Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 241 (в ред. от 01.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 17. Ст. 1572; 2014. № 5. Ст. 7084.

²⁹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» : федер. закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2870; Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных : постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 // Там же. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4107, а также интернет-портал «Открытые государственные данные Российской Федерации». URL: <http://opendata.open.gov.ru>

³⁰ См.: О создании государственной информационной системы «Единая мобильная платформа города Москвы» : постановление Правительства Москвы от 15 мая 2012 г. № 196-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 29.

³¹ Ст. 138.1, 140, 142, 142.1, 144 УК РФ.

³² Утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р (в ред. от 30.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

³³ См., например: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. М., 1996. С. 304.

³⁴ 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 // Там же. 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) // Там же. 1995. № 34. Ст. 3443; Федеральная целевая программа развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на 1996–2000 годы : постановление Правительства РФ от 18 декабря 1995 г. № 1242 // Там же. 1995. № 52. Ст. 5166.

³⁵ О референдуме Российской Федерации : федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 22.12.2014). Ст. 72 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710; 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7529; О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // Там же. 2003. № 2. Ст. 172; 2014. № 11. Ст. 1098; 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 01.12.2014). Ст. 74 // Там же. 2002. № 24. Ст. 2253; 2014. № 49. Ст. 6928; О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 24.11.2014). Ст. 7 п. 4 // Там же. 2003. № 2. Ст. 171; 2014. № 48. Ст. 6636; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 02.04.2014). Ст. 8 п. 4 // Там же. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543; О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 03.02.2015). Ст. 35 п. 4 // Там же. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 6. Ст. 884; 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 // Там же. 2004. № 34. Ст. 3528; 2011. № 1. Ст. 45; ст. 141 п. 3 УК РФ.

³⁶ Безопасность информации в ГАС «Выборы» обеспечивается посредством применения соответствующих организационных и технических мер защиты (ст. 21 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ), в том числе недопустимостью подключения к сети Интернет (п. 10, 11 ст. 4).

³⁷ Интернет заполнен сообщениями: Автоматизация избирательного процесса. За и против. URL: <http://maxpark.com/user/472856709/content/960732> (дата обращения: 25.12.2013); Андронова О. ГАС «Выборы»: 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 «Выборы» как самый большой лохотрон в мире. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=535> (дата обращения: 28.12.2013).

³⁸ По данным ЦИК РФ в 2014 г. состоялось 267 местных голосований и референдумов в 11 субъектах РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 30.12.2014).

³⁹ В органах власти создаются интерактивные интернет-линии для учета мнения граждан по актуальным проблемам, виртуальные или интернет-приемные, разделы официальных сайтов «Публичные слушания», «Обратная связь», «Электронное письмо» и т.п.

⁴⁰ Рос. газета. 2002. 19 апр.

⁴¹ Подробнее см.: Стенограмма заседания науч.-метод. семинара аналит. упр. аппарата Совета Федерации «Совершенствование законодательного процесса в Российской Федерации» // Аналит. вестн. Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2014. № 13 (531). С. 5.

⁴² О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: федер. закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 43. Ст. 5977; О внесении изменений в ст. 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и ст. 9-1 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: федер. закон от 25 декабря 2012 г. № 254-ФЗ // Там же. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7579; О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 февраля 2013 г. № 88 // Там же. 2013. № 6. Ст. 493.

⁴³ См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Ст. 24 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213; Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: указ Президента от 9 февраля 2011 г. № 167 // Там же. 2011. № 7. Ст. 939; Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96м (в ред. от 27.11.2013) // Там же. 2010. № 10. Ст. 1084; 2013. № 48. Ст. 6278; О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (в ред. от 28.10.2014) // Там же. 2012. № 36. Ст. 4902; 2014. № 32. Ст. 4502; О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 // Там же. 2012. № 52. Ст. 7491; Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 11.12.2014) // Там же. 1997. № 33. Ст. 3895; 2014. № 51. Ст. 7434; и др.

⁴⁴ При этом следует иметь в виду, что у данного новшества существуют серьезные противники. Подробнее см.: В Госдуме предложили запретить общественное обсуждение законопроектов. URL: <http://pronedra.ru/government/2014/10/11/gosduma-zakony/> (дата обращения: 11.10.2014). Кроме того, следует учитывать, что постановление Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 246 признало утратившими силу Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, утв. постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159 (См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1637).

⁴⁵ См.: О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса Российская общественная инициатива: указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 23.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. II). Ст. 3517; 2014. № 26 (ч. II). Ст. 3517.

⁴⁶ См.: Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/page/145> (дата обращения: 12.10.2014).

⁴⁷ См.: Бачило И. Л. Правовой мониторинг – информационный ресурс для оздоровления законотворчества и правоприменения // Тр. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. Проблемы информац. права. М., 2009. № 5. С. 185–204; Горбунова С. С., Морозов А. В., Филатова Л. В. Теоретические и практические вопросы использования информационных технологий при проведении мониторинга нормативных правовых актов // Вестник Рос. прав. акад. 2012. № 1. С. 69–72.

⁴⁸ См.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // Там же. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6217; 2014. № 11. Ст. 1094; О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов: указ Президента РФ от 24 ноября 1995 г. № 1178 // Там же. 1995. № 48. Ст. 4660; Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 (в ред. от 08.10.2014) // Там же. 2009. № 48. Ст. 5832; 2014. № 42. Ст. 5735.

⁴⁹ Подробнее см.: Ловцов Д. А. Проблемы правового регулирования электронного документооборота // Информац. право. 2005. № 2. С. 28–31; Семилетов С. И. Правовые проблемы организации электронного оборота документов в государственном управлении // Информац. общество. 2004. № 5. С. 29–35.

⁵⁰ «Об электронном документе», «Об электронной торговле», «О сделках, совершаемых при помощи электронных средств связи».

Воронежский государственный университет

Просвирнин Ю. Г., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: prosvirnin@law.vsu.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Prosvirnin Yu. G., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: prosvirnin@law.vsu.ru
Tel.: 8 (473) 220-83-78

Т. Д. Зражевская

Воронежский государственный университет

РАЗВИТИЕ УЧЕНИЯ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Впервые в юридической науке профессор В. С. Основин разработал теорию конституционно-правовых отношений: сущность, виды и особенности их содержания. Применение данной теории сегодня позволяет расширить понимание элементов конституционных правоотношений путем введения статуса новых субъектов (в частности, Уполномоченного по правам человека в России и субъектах Федерации). Раскрывается содержание данного института в системе государственных правозащитных органов и решаются проблемы совершенствования законодательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционно-правовые отношения, государственная защита прав человека, омбудсмен, уполномоченный по правам человека.

THE DEVELOPMENT OF THE THEORY CONCERNING THE SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL LEGAL RELATIONS BY PROF. V. S. OSNOVIN

For the first time in juridical science Prof. V. S. Osnovin has developed the Theory of constitutional legal relations: their essence, types and special aspects. The implementation of this theory enables to extend our understanding of the constitutional legal relations through the novel status of the subjects of the Russian Federation (in particular, Commissioner for Human Rights in the RF and in the subjects of the RF). The paper deals with the subject matter of the Institute of the Commissioner for Human Rights in the system of Human rights organizations and bodies. The issues of legislation improvement are also considered.

Key words: constitutional legal relations, state protection of human rights, ombudsman, commissioner for human rights.

Поступила в редакцию 24 ноября 2014 г.

В. С. Основин – основоположник теории конституционно-правовых отношений. Истинность исследований особенностей конституционно-правовых (государственно-правовых) отношений, выявленных профессором В. С. Основиным, доказал XXI в. Среди этих особенностей: отражение новых

реалий – взаимоотношений между субъектами правомочий и обязанностей, возможность реализации полномочий как в правоотношениях, так и помимо их; охват в целях упорядочения всех областей жизни нашего общества; средство защиты предписаний от возможных нарушений¹.

Многие современные конституционно-правовые отношения возникли как ре-

© Зражевская Т. Д., 2015

зультат развития конституционного принципа народовластия, становления нового гражданского общества. Статьи 3, 30–33 Конституции России назвали лишь основные формы народовластия, поскольку в период принятия Основного закона иных установленных форм непосредственной (прямой) демократии в реальности не функционировало.

Один из выводов данной теории – особый круг субъектов правоотношений, который тесно связан с осуществлением власти народа, обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Выделяя правовое состояние как самостоятельный вид конституционно-правовых отношений, В. С. Основин выявил тенденцию расширения юридической фиксации новых субъектов государственного (конституционного) права без конкретизации их правового состояния статусными и процессуальными нормами. Однако первичное конституирование института впоследствии объективно требует их детализации как в нормах конституционного, так и других отраслей права.

Так, закрепление в Конституции Российской Федерации (ст. 103, ч. 1, п. «е») должности Уполномоченного по правам человека ввело статус нового института в орбиту конституционного права, однако Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» урегулировал содержание материальных и процессуальных элементов статуса лишь в 1997 г. Еще более проблемным является закрепление статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, которые действуют на основании конституций и уставов субъектов РФ более 20 лет. Правовой основой их деятельности является ст. 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предусматривающая возможность учреждать должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации за счет соответствующего бюджета.

Таким образом, в конституционно-правовом поле действует новый субъект конституционного права, статус которого требует юридической определенности не только на региональном, но и федеральном уровне.

Рассмотрим подробнее сущность данного института, что поможет выявить возможные пути его законодательного закрепления. Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека является новым для России: он не имеет аналогов в тысячелетней истории нашей страны, хотя в мировой истории он уже известен давно². Учреждение этого института как государственного правозащитного органа знаменует важный этап, на котором защита прав человека формулируется как задача Российского государства.

В отечественной юридической науке длительное время идея института омбудсмена находилась «в тени» других концепций и институтов защиты прав и законных интересов личности. Первые научные статьи об институте омбудсмена в зарубежных странах появились в начале 70-х гг. прошлого столетия и принадлежали А. С. Автономову, Э. М. Аметистову, Г. А. Мурашину, В. А. Туманову, Ю. С. Шемшученко и др.

В последние годы к институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации интерес значительно повысился. Появились публикации В. В. Бойцовой, Л. В. Бойцовой, Е. С. Буянкиной, Т. А. Васильевой, Д. В. Замышляева, Н. В. Корнеевой, В. В. Комаровой, Е. А. Лукашевой, Е. Г. Маркелова, Ю. А. Сунгурова, Н. Ю. Хаманевой, В. В. Эмих и других, посвященные конституционно-правовым основам деятельности уполномоченных по правам человека в России и регионах, их правовому статусу.

Действующий институт российского омбудсмена приобрел независимость от всех ветвей власти в сложной политической борьбе, что, естественно, породило

множество правовых пробелов в установлении его статуса. Демократические преобразования в России, новые социально-экономические процессы и реформирование российской государственности показывают пути совершенствования института Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. В этих целях важен системно-правовой анализ как сущности явления, так и имеющихся пробелов правового регулирования.

1. Требуется всестороннего обсуждения и правовой оценки проблема разрозненности системы института уполномоченных по правам человека. На основании п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации; повторно (в п. «б» ст. 72 Конституции РФ) защита прав человека и гражданина отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это доказывает необходимость осуществления функции защиты прав человека федеральными органами государственной власти и органами субъектов Федерации **совместно**. Применительно к рассматриваемой системе в законодательстве отсутствуют нормы, закрепляющие какие-либо **правовые** связи между федеральным уполномоченным и уполномоченными органами субъектов Федерации, роль федеральных органов в формировании системы в целом. В настоящее время обсуждается возможность согласования кандидатур на должность уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации с федеральным уполномоченным по правам человека при их назначении и прекращении полномочий. Безусловно, практика работы подсказывала формы такой взаимосвязи, которые успешно реализуются посредством координации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, обеспечивая деловое взаимовыгодное сотрудничество³. Необходимо законодательное ре-

гулирование организационной, правовой, информационной и иной помощи уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации со стороны Уполномоченного по правам человека в РФ. Однако конституционные требования ставят вопрос о правовом регулировании **системы** уполномоченных как единого механизма, функционирующего в целях защиты прав и свобод личности. Необходим поиск таких правовых регуляторов, которые «цементировали» бы в единую систему разрозненных федерального и региональных омбудсменов, определяя рамки их самостоятельности.

2. Правовая основа деятельности региональных омбудсменов далека от совершенства.

Во-первых, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» лишь в п. 1 ст. 5 впервые установил, что конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации. Тем самым закон предусмотрел право (а не обязанность) субъекта Федерации учреждать данный институт. Сегодня создание системы региональных уполномоченных – это в подавляющем большинстве случаев результат добровольного выбора региональных властей, что порождает существенное снижение возможности защиты прав человека.

Во-вторых, конституционные требования обуславливают необходимость принятия единообразных законов, гарантирующих региональным уполномоченным основу их юридического статуса. Долгое время единственным законом, который унифицировал деятельность уполномоченных по правам человека, являлся Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что не весьма корректно, так как должность уполномоченного не подпадает под употребляемое понятие «должностное лицо»⁴.

Такое положение приводило к невозможности эффективно выполнять многоаспектные функции уполномоченных.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, многие ученые и региональные омбудсмены неоднократно указывали на необходимость разработки проекта федерального закона, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации. Уполномоченный обратился к Президенту РФ с предложением о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ)⁵. Необходима конкретизация правового статуса, компетенции, гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

3. Проблемно участие уполномоченных в законотворческом процессе. Правовое регулирование невозможно без законодательных инициатив, идеи которых возникают в результате рассмотрения жалоб граждан в субъектах Федерации. В некоторых субъектах Уполномоченные по правам человека наделены правом законодательной инициативы (Московская область, Санкт-Петербург). В большинстве субъектов за уполномоченными закреплено лишь право обращаться с предложениями по совершенствованию законодательства к субъектам права законодательной инициативы (Липецкая и Воронежская области, Ставропольский край). Однако даже Уполномоченный в Российской Федерации не имеет права участвовать в федеральном законотворческом процессе, что, конечно, нельзя признать позитивным явлением в деле гарантий прав человека. Для повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации и представительных (зако-

нодательных) органов субъекта Федерации следует закрепить право законодательной инициативы уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации.

4. Неясны юридические последствия по результатам производства по делу, связанному с нарушениями прав человека. Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации вправе: принять и направить органу или должностному лицу, в действиях которого он усматривает нарушения прав человека, свое решение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений. Однако последствия данного решения в законодательстве не определены. В некоторых субъектах законодательно установлено право внесения в компетентные органы представления о возбуждении административного производства в отношении должностного лица, в действиях которого усматриваются нарушения прав человека; однако это распространяется исключительно на органы субъекта Федерации. Обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц; предпринять иные действия, направленные на устранение нарушений законности, – региональный омбудсмен не вправе.

5. Много неразрешенных вопросов возникает в процессе взаимодействия региональных омбудсменов и федеральных органов государственной власти, так как в субъектах Федерации значительное число жалоб граждан приходится на их долю. Для эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан уполномоченному необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и другими структурами. Однако именно этот аспект деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации

является наименее урегулированным. До законодательного решения этой проблемы наиболее приемлемой и эффективной остается практика заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т.д. Целесообразно в федеральном законе конкретизировать формы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при рассмотрении жалоб.

Например, проведение совместных проверок по фактам нарушений прав и свобод граждан, беспрепятственное посещение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, получение документов и материалов.

Итог работы – ежегодные доклады Уполномоченных также по-разному вос-

принимаются региональными парламентами: в результате их обсуждения должны приниматься постановления, предусматривающие обязанность органов власти принимать меры по устранению выявленных в докладе нарушений прав человека.

Итак, новые субъекты конституционных-правовых отношений – Уполномоченные по правам человека в России и субъектах Федерации – уже объективно существуют на базе Конституции РФ и Федерального конституционного закона. Совершенствование их статуса – объективная необходимость, позволяющая осуществлять независимый специализированный контроль государства за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц в сфере защиты прав и свобод человека на современном уровне развития конституционализма.

¹ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965.; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года: учеб. пособие / В. И. Барышев [и др.]; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

² В классическом виде институт омбудсмана (так называют уполномоченных по правам человека в Европе и мире) был создан в 1809 г. в Швеции.

³ Подробнее см.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год, раздел «Развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

⁴ См.: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2007 г. № 74-Г07-16 и от 27 августа 2008 г. № 1-Г08-57.

⁵ Кроме названного, в литературе обсуждаются проекты с наименованиями: «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», «Об общих принципах организации уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации» и др.

Воронежский государственный университет

Зражевская Т. Д., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права России и зарубежных стран, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области

E-mail: law@ingvio.ru
Тел.: 8 (473) 276-49-90

Voronezh State University

Zrazhevskaya T. D., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region

E-mail: law@ingvio.ru
Tel.: 8 (473) 276-49-90

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

В статье выявлен ряд негативных явлений, которые оказали влияние на изменение правоотношений в сферах обеспечения безопасности и защиты государственной тайны. Сформулированы предложения по их преодолению.

К л ю ч е в ы е с л о в а: безопасность, виды безопасности, правоотношения, субъект правоотношения, объект правоотношения, сбалансированность интересов в сферах безопасности.

LEGAL RELATIONSHIP IN SPHERES OF SAFETY AND PROTECTION OF THE STATE SECRET

In article a number of the negative phenomena which had impact on change of legal relationship in the sphere of safety and protection of the state secret is revealed. Offers on their overcoming are formulated.

К e y w o r d s: safety, types of safety, legal relationship, subject of legal relationship, object of legal relationship, balance of interests in the sphere of safety.

Поступила в редакцию 10 ноября 2014 г.

Теорию конституционно-правовых отношений (называемых ранее государственно-правовыми)¹ можно рассматривать как своеобразный шаблон, определяющий конституционным законодательством сферы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны. Здесь, естественно, возникает вопрос – какой результат от использования этого шаблона в данной сфере мы получаем в нынешних условиях?

Нельзя не видеть, что спустя 20 с лишним лет после принятия Конституции РФ, правоотношения в сферах обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в нашей стране существенно изменились вследствие роста целого ряда нега-

тивных явлений. Прежде всего, это относится к отсутствию:

а) эффективного правового регулирования отношений в сферах безопасности и государственной тайны, надлежащего контроля за деятельностью по обеспечению безопасности государства со стороны законодательных органов;

б) законодательного закрепления целей обеспечения безопасности, конкретных показателей (конечных результатов) ее достижения, критериев оценки деятельности государства (региона) в этой сфере и ответственности его органов и высших должностных лиц за их невыполнение;

в) единого понятийного аппарата в нормативных актах, регулирующих вопросы безопасности;

© Мальцев В. А., 2015

г) методики оценки ущерба, наносимого разглашением государственной тайны, в российской системе уголовной юстиции;

д) четкой и единой координации и регулирования правовой (юридической) сферы деятельности по обеспечению безопасности и защиты государственной тайны в направлении корреляции между статьями, регламентирующими обязанности, задачи и функции органов федеральной службы безопасности².

В литературе констатируется пробел законодательного регулирования в обеспечении защиты основ конституционного строя от противоправных посягательств из-за упразднения этой функции (осуществляемой ранее Комитетом государственной безопасности) и заменой ее хаотичным распределением защиты отдельных элементов основ конституционного строя между различными ведомствами, а также из-за отсутствия четких критериев защиты закрытой информации в телекоммуникационных сетях³.

Налицо отсутствие использования принципа верховенства Конституции РФ в интересах обеспечения безопасности государства как одной из его основных целей. Поэтому актуальным становится поэтапное, логически непротиворечивое и последовательное реформирование всей законодательной базы, регулирующей обеспечение безопасности и защиту государственной тайны, и практическую ее реализацию на основе общей стратегии развития России. Соответственно должна меняться и ее парадигма, признаваемая учеными в качестве основы их исследовательской деятельности и определяющая видение конституционно-правовой науки, системы законодательства, методов познания, характера и структуры выбираемых научных проблем и задач.

За последнее время конституционно-правовые отношения в сфере безопасности заметно изменились⁴, что обусловле-

но воздействием указанных выше негативных факторов. Относится это прежде всего к субъектам правоотношений в сфере безопасности, которые претерпели существенные изменения. Закрепленные в нормах законодательства о безопасности, они еще не стали соответствовать реальным общественным отношениям и конкретным актам поведения.

Сегодня вместо одного властного субъекта организации управления единой государственной жизнью, в том числе и в сфере обеспечения безопасности (Советов, ЦК КПСС)⁵, реально возникла огромная по размерности разнопорядковая многоуровневая иерархическая многосубъектная властных структур как по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная), так и по вертикальным уровням (федеральные, субъектов Федерации, местного самоуправления). Эта трудно координируемая по конечному результату многосубъектность появилась в России в результате формально-юридической декомпозиции (расчленения, децентрализации) власти на основе использования теоретического принципа «разделения властей», предложенного учеными XVII в. Дж. Локком и Ш. Монтескье и требующего строгого разграничения компетенции вновь появляющихся ветвей власти и наличия системы «сдержек и противовесов», с помощью которой каждая «ветвь» власти может ограничивать другие⁶. Принцип «разделения власти» предполагает взаимодействие властей⁷, единство государственного механизма, обязательное выполнение условия нормального функционирования власти – ее законности. Но применение данного принципа к российской специфике (многонациональность, протяженная территория, большой разброс плотности населения по регионам, огромные различия в экономико-техническом и природном развитии субъектов Федерации) привели к такому огромному многообразию субъектов правоотноше-

ний, что координация их деятельности в сфере безопасности (в интересах получения требуемого для государства конечного результата и обеспечения целостности и управляемости всей системы управления государством) стала проблематичной.

Несоответствия между нормами конституционного права и реальными правоотношениями в сфере обеспечения безопасности наблюдаются и в объектах этих правоотношений. Многие из этих объектов (в динамике развития российского общества и государства) претерпели такие коренные изменения, что перестали быть конкретно понятными для всех субъектов этих правоотношений: отсутствуют конкретные цели развития государства и обеспечения его интересов; неясно куда, зачем и как оно сегодня движется; круг и границы конституционно-правовых отношений в сфере безопасности (предмет и пределы правового регулирования) стали размытыми (неопределенными) для значительной части этих правоотношений.

В качестве примера можно привести такой объект правового регулирования, как «баланс интересов в сфере обеспечения безопасности». Правоотношения в этой сфере как общественные отношения, урегулированные нормами права, сегодня уже становятся объектом изучения правовой науки⁹. Объективной картиной рассматриваемых общественных отношений сегодня является конфликт, поскольку в процесс взаимодействия государства, общества и личности в сфере обеспечения безопасности и защиты государственной тайны неизбежно столкновение их интересов. Именно поэтому в качестве подхода к выбору форм и способов нормативно-правового регулирования, обеспечивающих стабильность указанных правовых отношений, часто выбирается (в доктринах и концепциях, федеральных законах, нормативно-правовых актах субъектов Федерации, практике Конституционного Суда РФ) логи-

ческая категория «баланс интересов в сфере обеспечения безопасности» различных субъектов конституционного права.

К примеру, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации закреплено: «Национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах»⁹. Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, под информационной безопасностью России понимается «состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства»¹⁰.

Однако в науке конституционного права до сих пор нет ясности в том, что собой представляют указанные понятия «сбалансированность интересов» и «баланс интересов», кто и как должен оценивать эту сбалансированность и этот баланс.

Результаты проведенных исследований по оценке степени конфликтности (сбалансированности) интересов между «государством – обществом – личностью» в экономической, информационной и других сферах социально-культурной жизни позволили выявить следующее:

а) конфликтные по своей природе объекты регулирования, определяемые понятием «баланс интересов различных субъектов в сфере безопасности», не имеют корректной количественной методики оценки величины этого «баланса» (или конфликтности);

б) не существует отработанных в методическом плане количественных методов оценки степени «баланса интересов» (конфликтности интересов) между различными субъектами правоотношений в сфере обеспечения безопасности; в других сфе-

рах проводятся только единичные работы в этом направлении путем использования структурного и вероятностного анализа;

в) предварительные оценки величины степени «баланса интересов» между «государством», «обществом» и «личностью» показали несоизмеримость этих понятий между собой и отсутствие методик приведения их к единой размерности;

г) абстрактные категории «государство», «общество» и «личность» не имеют своего законодательного понятийного оформления, т.е. неясно, что понимать под ними с позиции реально существующих в России правоотношений в сфере безопасности;

д) выделение категорий «интересы общества» и «интересы государства» является сегодня типичной ошибкой обыденного мышления, связанного с реинфикацией¹¹, т.е. наделением идеального материальными чертами, при котором выдуманное становится действительностью.

В отличие от «личности» «общество» и «государство» не могут сами мыслить, думать или чувствовать как реальный человек. Поэтому то, что выгодно всему обществу, сегодня чаще всего выгодно правящей элите, представляющей собой незначительное количество людей. Но ведь общество и часть общества – это не одно и то же. Соответственно первое нельзя подменять вторым. К сожалению, сегодня интересы небольшой группы, стоящей у власти в России нередко выдаются за интересы всего населения, которое в России стало расслоенным по различным и многочисленным группам (категориям) с несовпадающими (иногда даже противоположными) интересами. Поэтому правящая группа «власти» не есть даже большинство народа. А кто же выясняет структуру и интересы (мнение) этого большинства народа? Ведь единый многонациональный народ как носитель суверенитета и единственный источник власти в России¹² реально уже пе-

рестал существовать в результате проведенных реформ и приватизации. Отсюда произошло сильнейшее классовое расслоение (дифференциация) и поляризация различных групп и слоев населения.

Институт общественного проектирования и компания «РОМИР-мониторинг» опросили 15 тыс. россиян и попытались выяснить, какова же картина российского общества? Оказалось, что россияне сегодня делятся на несколько групп, различающихся как по объему, так и по доходам, уровню образования, трудовому стажу и престижу. «Верхний класс» – это образованнейшие управленцы, удачливые предприниматели, интеллектуалы. Их отличает стремление к личной свободе и богатству. «Нижний класс», куда вошли служащие, воспитатели, медсестры, санитарки, безработные, пенсионеры и другие категории людей, попадает в «зону бедности и нищеты». Для представителей этого класса жизнь – это борьба за выживание. Развитие частной инициативы их практически не заботит. Социологи делают вывод, что нижний класс сегодня не имеет жизненных перспектив, социальный статус не позволяет делать их участниками реформ. А ведь именно на них, подчеркивают социологи, государство сегодня экспериментирует¹³. Поэтому зададимся вопросом – какой интерес может быть у общества в целом, если оно такое неоднородное? Ведь даже простой чиновник сегодня не заинтересован в том, в чем заинтересован врач, преподаватель, безработный или пенсионер.

Фактически «общество» в нашей стране как субъект правоотношений отсутствует (у него нет правомочий; для него не сформулированы права и обязанности).

Таким образом, в настоящее время в юридической науке отсутствует определение понятия нормативно-правового «баланса», не предложена концепция нахождения и оценки данного баланса интересов средствами механизма правового регули-

рования. Вследствие этого вполне закономерно стали предприниматься попытки использовать для анализа и разрешения юридических конфликтов известные логико-математические подходы в конфликтологии (структурный, вероятностный, динамический, теоретико-игровой анализ, моделирование¹⁴) путем их адаптации к исследованию конфликтности общественных отношений.

Таким образом, постепенно в конституционную науку начинают проникать прикладные методы исследования баланса интересов, а следовательно, и количественные оценки конфликтности общественных отношений. Но здесь возникает вопрос. Если баланс не уравнивает интересы государства, общества и личности и не предполагает равноправных субъектов правоотношений в сфере безопасности, то спрашивается нужно ли искать какие-либо способы его оценки.

С позиции обоснования правоотношений в сфере обеспечения безопасности «баланс интересов» в этой сфере представляется неверной и даже вредной формулой. Она не только снижает эффективность всей правоохранительной деятельности в стране, но и способствует развалу Российского государства. Поэтому есть смысл от нее полностью отказаться, а упорядочить другие правила: если украл – в тюрьму, если предал или нарушил государственную тайну – отвечай по более строгой мере.

Изменения в сфере обеспечения безопасности и защиты государственной тайны коснулись и содержания правоотношений в этой сфере.

Обычной практикой в нашей стране стало такое реальное поведение многочисленных участников (субъектов) правоотношений в сфере обеспечения безопасности, при котором их конкретные права и обязанности не совпадают с абстрактными нормами права. Так, в ст. 4 Федерального закона «О безопасности»

отмечается, что «граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности». Нетрудно заметить, что в реальной жизни эти права и обязанности не реализуются. В связи с этим конкретные акты поведения субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности повсеместно превратились в простую формальность.

Известный принцип «неотвратимости наказания» в сферах обеспечения безопасности и защиты государственной тайны сегодня фактически не работает. Из-за отсутствия методик оценки ущерба от разглашения государственной тайны, возможностей ознакомиться с ними, российская уголовная юстиция не имеет возможности доводить до исправительного наказания субъектов, разгласивших государственные секреты. Многие из этих преступников освобождаются от уголовной ответственности и из-за отсутствия в законодательстве четко прописанных процессуальных правил и процедур для разрешения дел, связанных с разглашением государственной тайны. Причем при анализе этих проблем следует иметь в виду и реализацию принципов правосудия, в том числе гласности¹⁵.

Невозможно не упомянуть о негативном воздействии на содержание правоотношений в сферах обеспечения безопасности и защиты государственной тайны со стороны правовых систем стран Запада. Именно под их влиянием в нашей стране наметился своего рода «отход» этих правоотношений от их первородной «целевой сути (цели)» – защиты конституционного строя. Его примером является распространение на результаты и объекты деятельности, связанной с защитой интересов Российского государства, понятия «национальная безопасность»¹⁶.

Появление еще не в полной мере осмысленного российской наукой явления, оказавшегося в одном категориальном ряду

с «государственной безопасностью», до сих пор вызывает заметную путаницу при постановке целей и задач перед органами, осуществляющими деятельность по обеспечению государственной безопасности.

В свое время обеспечение государственной безопасности в нашей стране, осуществляемое Комитетом государственной безопасности СССР, было связано в первую очередь с защитой интересов государства от противоправных посягательств, в то время как обеспечение «национальной безопасности», осуществляемое сегодня самыми разными ведомствами, направлено в основном только на защиту интересов общества и личности (гражданского общества). И это не случайно, ибо даже при переводе Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» произошла явная путаница с понятиями «национальная безопасность» и «государственная безопасность».

В настоящее время существуют два варианта переводов этой Конвенции, имеющих существенные отличия, важные для толкования рассматриваемого вопроса. Например, сравнив только ст. 10 данной Конвенции, можно увидеть, что там говорится о совершенно различных понятиях:

а) в российском официальном источнике – «Собрании законодательства Российской Федерации» (1998. № 20. Ст. 2143)¹⁷ и в книге «Европейский суд по правам человека. Избранные решения»¹⁸ вводятся ограничения на свободу человека выражать свое мнение «без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов»; ограничения возможны в интересах государственной безопасности;

б) позднее в «Собрании законодательства Российской Федерации»¹⁹ говорится о введении запрета на ограничение свободы со стороны уже «публичных властей», а также расширяются цели ограничения в интересах «национальной безопасности».

Отсюда возникает неясность, по какому же тексту и переводу давать свои ответы, они же могут быть разными?! Поэтому требуются уточнения по опубликованным первоисточникам применяемого в зарубежных странах официального понятия (категориального) аппарата в контексте свободы слова, свободы информации и обеспечения обороны и безопасности государства.

В свое время понятие «национальная безопасность» было дано в преамбуле к Концепции национальной безопасности Российской Федерации, в которой под ней понималась «...безопасность многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации». В предыдущем Законе РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» сказано лишь о понятии «безопасность»: «безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз... Жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства». В Конституции РФ понятие «национальная безопасность» отсутствует и употребляется термин «государственная безопасность». В п. «д» ст. 114 говорится: «Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности»; аналогична ч. 1 ст. 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Это привело к тому, что в материалах научного совета при Совете безопасности приводятся (без определения) как составляющие национальной безопасности: оборонная, информационная, экономическая, общественная и федеральная технологическая, федеральная конституционная безопасности. Позднее в «Военной доктрине

Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ в 2000 г.) названа еще военная безопасность. Представляется, что именно государство должно более четко определять границы понятий указанных выше видов «безопасности» на основе федеральных законов (согласно ст. 55 Конституции РФ).

На примере уголовного дела Александра Никитина можно сделать вывод о том, что в нашей стране полностью отсутствует сколько-нибудь упорядоченное нормативное регулирование правовых оснований и процессуального порядка рассмотрения и разрешения судами дел по оспариванию нормативных правовых актов в сферах обе-

спечения безопасности и защиты государственной тайны. Недостатком является и отсутствие в гражданском процессуальном законодательстве главы «Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов». Такое положение явно не способствует обеспечению должного процессуального регулирования рассмотрения и разрешения судами категорий дел, связанных с разглашением государственной тайны. Именно поэтому существующую ныне в нашей стране теорию правоотношений в сфере обеспечения безопасности и защиты государственной тайны следует кардинально совершенствовать.

¹ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года: учеб. пособие / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

² См.: Шуберт Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. М., 2001. С. 31.

³ См.: Шуберт Т. Э. Указ. соч. С. 30; Просвирнин В. Г., Просвирнин Ю. Г. Понятие и правовые основы информационных технологий // Юрид. записки. 2012. № 2 (25). С. 152.

⁴ Подробнее см.: Мальцев В. А. Интересы субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности: мировой и отечественный опыт: сравнительно-правовое исследование. Воронеж, 2011; Просвирнин Ю. Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 18–19; Фалькина Т. Ю. К вопросу о правовой основе регулирования общественных отношений в сфере национальной безопасности // Актуальные проблемы истории, политики и права: сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2012. Вып. 12. С. 76–81.

⁵ Подробнее см.: Социальный контроль в СССР: учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981.

⁶ См.: Конституционное право: энциклопедический словарь / под ред. С. А. Авакьян. М., 2000. С. 496–498; Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь. М., 1995. С. 196–197; Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 846–847; Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учеб. пособие: пер. с фр. М., 2002. С. 92–101; Хоросильцев А. И. Государственная власть и принципы ее организации в демократическом обществе (теоретико-правовое исследование). М.; Курск, 2002. С. 118–142; Разделение властей: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. М. Н. Марченко. М., 2004.

⁷ Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является Главой государства, гарантом конституции, прав и свобод человека и гражданина; он «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» на уровне институционализации, т.е. помогает находить компромиссы.

⁸ См.: Колокольцев В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте Концепции национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005; Мальцев В. А. Соотношение и взаимосвязь между различными видами безопасности в России (конституционной, национальной, государственной, общественной, личной, информационной) // Проблемы право-

ведения. Белгород, 2003. Вып 1. С. 54–61; *Мамонов В. В.* Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004.

⁹ Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. от 10.01.2000 № 24). В настоящее время он утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (в ред. от 01.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444; 2014. № 27. Ст. 3754.

¹⁰ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1985 // Рос. газета. 2000. 28 сент.

¹¹ Реинфикация – приписывание к.-л. идеальному явлению или процессу материального существования. Оно отражает процесс «отделения» от людей их межличностных отношений, восприятие их как вещных отношений, в значительной мере не поддающихся контролю (см.: Российская социологическая энциклопедия / под ред. Г. В. Осипова. М., 1999. С. 444; *Добренков В. И., Кравченко А. И.* Фундаментальная социология : в 15 т. М., 2003. Т. 1 : Теория и методология. С. 36).

¹² Согласно ст. 3 ч. 1 Конституции РФ.

¹³ См.: *Кактурская М.* Богатый дворник и нищий врач // Аргументы и факты. 2005. № 33. С. 8.

¹⁴ См.: *Светлов В. А.* Аналитика конфликта : учеб. пособие. СПб., 2001; *Его же.* Конфликт : модели, решения, менеджмент. СПб., 2005; *Его же.* Управление конфликтом. Новые технологии принятия решений в конфликтных ситуациях : учеб. пособие. СПб., 2003; *Ларичев О. И., Мошкович Е. М.* Качественные методы принятия решений. Вербальный анализ решений. М., 1996; *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений, а также хроника событий в Волшебных странах : учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2002; *Современные методы математического моделирования экономических и социальных процессов / Н. В. Концевая [и др.].* Воронеж, 2006.

¹⁵ Подробнее см.: *Открытость правосудия в России : проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С. В. Кабышева, Н. Н. Чучелиной.* М., 2007.

¹⁶ В законодательстве о безопасности нашей страны до сих пор отсутствует четкое обозначение границ того, что входит как в понятие «национальная безопасность», так и в понятие «государственная безопасность».

¹⁷ Ее текст был ратифицирован Государственной Думой РФ.

¹⁸ Европейский суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. / пред. ред. коллегии В. А. Туманов. М., 2000. Т. 2. С. 668–669.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

Воронежский государственный университет

Мальцев В. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
России и зарубежных стран

E-mail: deanery@law.vsu.ru
Tel.: 8-951-861-96-16

Voronezh State University

Maltsev V. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: deanery@law.vsu.ru
Tel.: 8-951-861-96-16

Н. В. Бутусова

Воронежский государственный университет

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Рассматриваются особенности конституционно-правовых отношений с участием Российского государства, в частности, характерные черты субъектов и объектов этих отношений, специфика их предмета и пределов правового регулирования. Автором раскрываются также и особенности содержания различных конституционно-правовых отношений с участием государства, определяется, «в каком обличии» государство вступает в конституционно-правовые отношения с различными субъектами правоотношений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционно-правовые отношения, субъекты конституционно-правовых отношений с участием государства, объекты правоотношений, содержание правоотношений с государством.

ABOUT THE FEATURES OF CONSTITUTIONAL RELATIONS WITH THE RUSSIAN STATE'S PARTICIPATION

The paper considers peculiarities of constitutional relationships with the state, taking into account Russian state, namely he touches upon characteristic features of subjects and objects of these relationships as well as specificity of their objects and limits of legal regulation. Along with that the author looks into the essence of various constitutional relationships with the state and defines «in which guise of» state is involved in the constitutional relationships with various subjects of constitutional relations.

К e y w o r d s: constitutional relations, subjects of constitutional relations with the state, the objects of relationships, the content of relationships with the state.

Поступила в редакцию 14 января 2015 г.

Проблема конституционно-правовых отношений впервые получила освещение в работах С. С. Кравчука, В. Ф. Котока и В. С. Основина (тогда эти правоотношения, как известно, назывались государственно-правовыми)¹. Первому всестороннему и комплексному исследованию данной проблемы была посвящена монография В. С. Основина «Советские государственно-правовые отношения», опу-

бликованная в 1965 г. Значительный вклад в изучение конституционно-правовых отношений внесли работы ученика В. С. Основина – В. О. Лучина, которому в конце 1990-х – начале 2000-х гг. удалось охарактеризовать роль конституционных правоотношений в реализации конституционных норм, определить их особенности (специфику субъектов, объектов и содержание названных отношений) и виды, а также проанализировать юридические

© Бутусова Н. В., 2015

факты, с которыми связана динамика конституционных правоотношений².

Вместе с тем особенности конституционно-правовых отношений с участием различных субъектов изучены явно недостаточно. В частности, в середине 80-х гг. прошлого века автором настоящей статьи, которая также была аспиранткой В. С. Основина, была опубликована монография, посвященная особенностям и содержанию государственно-правовых отношений, складывающихся между государством и личностью³. И поныне это практически единственное специальное, комплексное исследование, посвященное данной проблеме. Хотя многие идеи и положения данной работы и в настоящее время не потеряли своего значения и актуальности, современные общественно-политические и правовые реалии способствовали переосмыслению некоторых правовых аспектов взаимоотношений между Российским государством и личностью, а также расширению спектра отношений, составляющих объект государственно-правового исследования⁴.

Уяснение характерных особенностей конституционно-правовых отношений с участием государства служит глубокому пониманию специфики этого субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений, а также позволяет уяснить наиболее яркие особенности важнейших конституционно-правовых отношений, которые могут быть определены как «отношения верховного властвования»⁵, воплощающиеся, прежде всего, в суверенной власти народа, осуществляемой через государство, местное самоуправление, общественные объединения как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы общественных объединений. Признавая государство властным субъектом, российская Конституция подчеркивает производность суверенитета государства от суверенитета народа (ст. 3–4 Кон-

ституции РФ), закрепляет систему органов государственной власти и основные принципы их функционирования.

Рассматривая вопрос об особенностях конституционно-правовых отношений с участием Российского государства, необходимо, прежде всего, определиться с наименованием различных групп правоотношений, складывающихся на основе норм Конституции и иных источников конституционного права, иными словами, «договориться о терминах».

В литературе иногда понятие «конституционные» и «конституционно-правовые» отношения рассматриваются как тождественные. В связи с этим следует согласиться с теми исследователями, которые подчеркивают, что конституционное право не исчерпывается Конституцией, хотя, разумеется, Конституция и ее нормы имеют особое значение для всех отраслей права, в первую очередь для конституционного права. Поэтому само наименование «конституционные отношения», строго говоря, означает общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации исключительно норм Конституции, тогда как термин «конституционно-правовые отношения» имеет более широкое содержание – позволяет охватить весь спектр правовых связей с участием государства, возникающих в процессе реализации Конституции и норм иных источников конституционного права. Таким образом, можно выделить два вида отношений в соответствии с характером источников конституционного права, на основе которых они складываются. Поскольку государство вступает и в собственно конституционные и конституционно-правовые отношения, в настоящей статье эти наименования употребляются именно в вышеназванных значениях. В связи с этим не случайно, как правило, используется термин «конституционно-правовые отношения». Особенности конституционно-правовых отношений

с участием государства во многом предопределяются предметом и пределами правового регулирования этих отношений.

Предмет правового регулирования конституционно-правовых отношений с участием государства в значительной мере совпадает с предметом конституционного права. Это становится очевидным уже в процессе анализа основных конституционных институтов, нормы которых закрепляют отношения в различных сферах жизни, неизменным участником которых является Российское государство.

Пределы правового регулирования отношений с участием государства в значительной мере зависят от их содержания, особенностей сфер, в которых они складываются, характерных черт субъектов и объектов правоотношений и правовой специфики этих отношений (в частности, общие и конкретные отношения очень своеобразны с точки зрения и пределов их правового регулирования), а также от того, на основании каких источников конституционного права они складываются – либо это исключительно нормы Конституции, либо нормы более широкого спектра источников конституционного права. Названные факторы являются определяющими и для выявления иных специфических черт конституционно-правовых отношений с участием государства в целом.

Сформированная теорией права концепция правоотношений и вытекающие из нее задачи полного и всестороннего анализа прав и обязанностей его участников требуют рассматривать строение правоотношения в единстве фактического, материального содержания и юридической формы. При таком широком подходе к внутреннему строению правоотношения в него включаются, как известно, не только юридические права и обязанности участников (т.е. юридическое содержание правоотношения), но и еще два основных элемента: субъекты (участники) и объекты правоотношений.

Субъекты (участники) правоотношений относятся к числу его основных и необходимых элементов, без которых нет самого «состава» правоотношений. Более того, анализ особенностей правоотношений того или иного вида логичнее начинать с рассмотрения характерных черт их субъектов. Специфические черты различных субъектов, вступающих в конституционно-правовые отношения с государством, обуславливают их содержание, а также круг объектов, по поводу которых они вступают в отношения, урегулированные нормами конституционного права.

Государство вступает в конституционно-правовые отношения практически со всеми субъектами конституционного права. В литературе выделялись следующие группы субъектов конституционно-правовых отношений: социальные общности (народ, нации, народности); социальные образования (государство, Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования); органы государственной власти и местного самоуправления и выборные должностные лица, избирательные комиссии; общественные объединения, в том числе политические партии, территориальные и иные коллективы граждан; личность или индивиды, состоящие с Российским государством в различных правовых связях (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства) и др.⁶ Особенности конкретных субъектов правоотношений с государством в значительной мере предопределяют роль, значение и место этих правоотношений в системе разнообразных конституционно-правовых связей. Есть все основания для выделения как имеющих особую значимость конституционно-правовых отношений с участием государства, направленных на обеспечение суверенитета народа и интересов российского общества, реализацию прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, народ, общество, человек и гражданин являются наи-

более важными субъектами конституционно-правовых отношений с государством.

Народ – это многогранное понятие, категория многих наук: философской, социологической, политической, экономической, географической, исторической, этнографической, юридической и др.⁷ Конституционное право рассматривает народ как политическую общность, высшую инстанцию и источник власти в обществе (ст. 3 Конституции), т.е. речь идет об отношениях верховного властвования, составляющих предмет исключительно конституционного права. Поэтому народ является субъектом только конституционного права, что отмечалось в литературе⁸.

Общество – это социальная общность, которая, являясь совокупностью исторически сложившихся форм совместной деятельности людей⁹, также представляет собой сложное явление, которое можно рассматривать с точки зрения и системы общественных отношений, и институтов, складывающихся, функционирующих в связи с реализацией общих интересов и целей общества. В отличие от народа как субъекта конституционного права, общество не имеет четко очерченного конституционного статуса, хотя общепризнана роль государства как политической организации общества. Таким образом, для определения основного содержания этого статуса необходимо толкование Конституции, которая является Основным законом не только государства, но и общества в целом. Конституция закрепляет его политические, социальные, экономические и идеологические основы, неразрывно связанные с функционированием государства: гуманизм, демократизм, народовластие, политический, идеологический плюрализм, социальную направленность экономической политики государства, в том числе гарантированность социальной защиты, свободу экономической деятельности, единство экономического пространства, поддержку конкуренции, равную защиту со

стороны государства всех форм собственности (ст. 1–3, 7–9, 13–14) и др. По справедливому замечанию Н. А. Богдановой, «статус общества как теоретическое обобщение, раскрывающее сущность и содержание правового состояния социальной организации конкретного народа, имеет самостоятельную ценность»¹⁰. Вместе с тем автор обращает внимание на такое явление, как взаимодействие конституционно-правовых статусов различных субъектов, которое «не только обогащает содержание составляющих их конституционно-правовых отношений», но и позволяет «переводить их с уровня общего правового состояния на уровень конкретных отношений»¹¹. Взаимодействие конституционно-правовых статусов народа и общества в отношениях с государством проявляется, в частности, в том, что народ как субъект конституционно-правовых отношений действует от имени и в интересах всего общества.

Человек и гражданин – самостоятельный участник конституционно-правовых отношений с государством. Его роль в качестве субъекта конституционно-правовых отношений с государством предопределена значением индивида для государства и общества как высшей социальной ценности (ст. 2 Конституции РФ). В данном определении заключен глубокий смысл, созвучный с новыми цивилизационными задачами, стоящими перед этими субъектами в современный период. Переход к устойчивому развитию означает построение новых отношений между человеком и природой, предполагающее, в свою очередь, в качестве предварительного условия движения в названном направлении определенные изменения во взаимоотношениях государства и личности. Каждый человек и гражданин должен стать сознательным и активным участником процессов перехода к устойчивому развитию, рассматривать свое участие как обеспечение собственных интересов, интересов своих детей и

внуков. Но такое осознание может прийти лишь при условии выполнения государством конституционных обязанностей по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, имея в виду не только материальную, но и духовную сферу жизни общества. То есть речь идет о формировании гармонично развитой, высоко духовной личности, которая является высшей ценностью и целью развития не только отдельного общества, государства, но и нынешней цивилизации. Только такая личность способна сберечь жизнь на нашей планете, и именно ради такого Человека необходимо идти по этому неимоверно трудному, но не имеющему альтернативы в целях спасения человечества пути.

Однако следует иметь в виду, что человек и гражданин выступают одновременно в качестве и субъекта, и объекта социального управления. В качестве субъекта социального управления гражданин вправе требовать от государства реализации его обязанности, закрепленной в ст. 2 Конституции, в частности создания необходимых условий для участия в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции). Вместе с тем индивид (человек и гражданин) обязан неукоснительно выполнять адресованные ему конституционные предписания, требования законодательства (ст. 15 Конституции), выполнять свои конституционные обязанности, претерпевать меры государственного принуждения в случае совершения правонарушений, и в данном случае он сам, его поведение выступает в качестве объекта государственного воздействия, возможности, формы и методы которого определяются законом. Именно двоякая роль человека и гражданина в правовой связи с государством позволяет определить взаимные права, обязанности и ответственность этих субъектов конституционно-правовых отношений.

Основополагающее значение конституционно-правовых отношений государства с народом, человеком и гражданином обусловлено тем, что именно в них главным образом государство реализует свои основные функции, цели и задачи, правомочия и ответственность. Эти правоотношения носят, как правило, общий характер, в них аккумулируется и проявляется основное содержание всех элементов конституционно-правового статуса Российского государства.

Конституционно-правовые отношения с иными субъектами имеют производный характер. В частности, в отношениях государства в целом с органами государственной власти реализуется функция внутригосударственного управления, внутренней организации государства, нацеленная на создание эффективной системы органов государственной власти, способной обеспечить оптимальную реализацию основных функций государства – политической, экономической, социальной, экологической, идеологической и других, а также ответственность государства за деятельность его органов и всех уровней публичной власти перед народом, обществом, человеком и гражданином.

Что касается, например, общественных объединений, в том числе политических партий, или территориального общественного самоуправления, они являются формами добровольной самоорганизации граждан, а также народовластия и одновременно субъектами, обеспечивающими реализацию конституционных прав граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ), на участие в осуществлении местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ) и др. Таким образом, в отношениях государства с названными субъектами конкретизируются возможности народа, человека и гражданина как самостоятельных участников правоотношений с государством.

Субъекты конституционно-правовых отношений с участием государства в значительной степени обуславливают и осо-

бенности объектов правоотношений, складывающихся между ними.

Опосредованные конституционно-правовым регулированием связи между Российским государством и обществом, народом, человеком и гражданином охватывают все сферы жизни. По содержанию и кругу объектов конституционно-правовых отношений с участием государства, закрепленных в первую очередь Конституцией РФ, можно судить о характере отношений между государством, обществом, народом, личностью. Объекты конституционно-правовых отношений с участием государства – это то, что объединяет правомочия и обязанности названных субъектов.

В советском государственном праве проблема объектов государственно-правовых отношений впервые глубоко рассматривалась в работе В. С. Основина «Советские государственно-правовые отношения». Под объектами государственно-правовых отношений он понимал предметы и явления действительности, с которыми нормы государственного права связывают права, обязанности и поведение участников государственно-правовых отношений¹². Принципиальные положения этого определения восприняты и в большинстве современных исследований проблемы объектов конституционно-правовых отношений¹³.

Так, в частности, В. С. Основин все объекты государственно-правовых отношений разделял на несколько групп: помимо материальных ценностей, личных немущественных благ, продуктов духовного творчества, он выделял в качестве объектов поведение людей, действия органов государства и общественных организаций, государственную территорию¹⁴. Действующая Конституция закрепляет базовые ценности в системе политической свободы (идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, национальный и государственный суверенитет, федерализм, принцип разделения властей и

др. – ст. 1, 3–5, 10, 13), в системе социально-экономических отношений (признание и равная защита частной и иных форм собственности, частная собственность на землю и другие природные ресурсы, свобода труда, свобода предпринимательской деятельности и др. – ст. 8–9, 35–37). Строго говоря, действующая Конституция закрепляет систему духовных ценностей (ст. 13, 22–23, 28–29, 44) и разнообразных личных и иных социальных ценностей и благ (ст. 20, ч. 1; 22, ч. 1; 23; 25–27; 34, ч. 1; 35–43; 45–46; 52–53)¹⁵, базирующихся на международно-правовых стандартах в области закрепления прав человека. Впервые закреплена определенная иерархия ценностей: ст. 2 определяет в качестве высшей социальной ценности человека его права и свободы. Из этого следует, что все иные ценности и блага должны способствовать наиболее полной реализации высшей ценности. Здесь же необходимо отметить такую присущую большинству анализируемых объектов особенность, как их динамичное состояние: значительная часть конституционно-правовых отношений с участием государства складывается по поводу различных видов деятельности людей, которые в то же время являются важнейшими ценностями – труд, отдых, участие в государственном управлении, техническое, художественное творчество и др. (ст. 32, 37, 44 Конституции РФ).

Соглашаясь с О. О. Мироновым, включившим в число объектов государственно-правовых отношений также власть, суверенитет, свободу личности¹⁶, необходимо отметить, что понятия «власть», «суверенитет», «свобода личности» нуждаются хотя бы в минимальной конкретизации, для того чтобы их можно было рассматривать в качестве самостоятельных объектов государственно-правовых отношений (власть народа или государственная власть; суверенитет нации, народа, государства; свобода политическая, индивидуальная).

Объекты конституционно-правовых отношений Российского государства с различными субъектами – это закрепленные нормами конституционного права духовные, материальные и иные социальные ценности и блага, деятельность и явления действительности, по поводу которых государство вступает в конституционно-правовые отношения в связи с осуществлением функций государства в целях создания необходимых условий для превращения человека, его прав и свобод в высшую ценность и обеспечения перехода России к устойчивому развитию.

Специфика субъектов и объектов конституционно-правовых отношений с участием государства, в первую очередь, определяет и особенности их содержания.

Как отмечалось, содержание правоотношения имеет сложную структуру, в нем помимо юридического содержания в литературе выделяется и материальное содержание – фактическое поведение участников общественных отношений. Если материальное содержание неразрывно связывает правоотношение с реальными отношениями, фактическими социальными процессами, то юридическое содержание служит правовым средством обеспечения и формирования материального содержания¹⁷.

Юридическое содержание конституционно-правовых отношений с участием государства помимо прав и обязанностей, традиционно выделяемых в литературе, включает в себя цели и задачи, а равно ответственность государства, также реализующиеся в конституционно-правовых отношениях.

Особенности содержания различных конституционно-правовых отношений с участием государства определяются не только спецификой иных элементов правоотношений (их субъектов и объектов) и неодинаковой ролью и значением разных источников конституционного права, нормы которых и закрепляют это содержание, но также и другими обстоятельствами, в

частности различной степенью определенности прав и обязанностей их участников, своеобразием сфер общественной жизни, в которых они складываются,

Как отмечалось, полномочия государства как субъекта конституционно-правовых отношений весьма специфичны по степени определенности положений, закрепленных в соответствующих нормах. Данная особенность предопределяет специфику проявления юридического содержания правоотношений: это могут быть строго индивидуализированные, конкретные правоотношения и общие правовые связи, в которых их субъекты и содержание этих правоотношений не имеют столь детальной и четкой конкретизации (т.е. речь идет об общих и конкретных конституционно-правовых отношениях).

Своеобразие сфер общественной жизни, в которых государство вступает во взаимоотношения с различными субъектами, находит свое отражение в особенностях тех или иных институтов конституционного права. Так, институт основ конституционного строя Российской Федерации образуют нормы Конституции, закрепляющие политические, экономические, социальные и идеологические устои Российского общества и государства. В силу особой важности регулируемых отношений, отражающих принципиальные черты всех основных сфер жизни общества, эти нормы обладают наивысшей юридической силой, поэтому названный институт нередко образно именуется «конституцией в конституции». На основе упомянутых норм государство вступает в конституционно-правовые отношения с широким кругом участников – практически со всеми субъектами конституционного права.

Другой важный институт – институт основ правового статуса человека и гражданина аккумулирует нормы, закрепляющие и раскрывающие содержание правовых связей государства и личности (человека и гражданина). Нормы этого института, в

первую очередь, призваны конкретизировать содержание обязанности государства, предусмотренной ст. 2 Конституции. Это определяет особую важность и своеобразный «особый статус» данного института, нормы которого, как и нормы института основ конституционного строя, обладают наибольшей стабильностью, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

Институты федеративного устройства и местного самоуправления содержат конституционно-правовые нормы, закрепляющие задачи и полномочия Российского государства как субъекта конституционно-правовых отношений по развитию федерализма и местного самоуправления как различных уровней публичной власти и как каналов и важных гарантий реального народовластия. Нормы данного конституционно-правового института призваны обеспечить оптимальное сочетание децентрализации и централизации, а также разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти, финансовую самостоятельность субъектов Федерации и местного самоуправления как необходимое условие становления федерализма и местного самоуправления в России. Участниками названных конституционно-правовых отношений с государством выступают прежде всего субъекты Федерации и субъекты местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, а также соответствующие должностные лица; в некоторых случаях могут быть непосредственно граждане (население конкретных муниципальных образований), которые, например, направляют обращение непосредственно Президенту РФ, апеллируя в его лице к государственной защите.

Российское государство вступает в конституционно-правовые отношения и в связи с построением и эффективным функционированием системы федеральных органов государственной власти, которые выступают главным инструментом осуществ-

ления конституционных функций и задач Российского государства. Институт федеральных органов государственной власти позволяет раскрыть содержание обязанностей государства по созданию и обеспечению функционирования системы органов государственной власти, способных решить задачи по оптимальному воздействию на процессы развития российского общества в интересах народа и каждого человека и гражданина.

Таким образом, можно выделять различные виды конституционно-правовых отношений в соответствии с различными субъектами, объектами и их содержанием.

Чрезвычайно важные особенности государства как субъекта конституционно-правовых отношений определяются также тем, как, «в каком обличии» оно участвует в этих правоотношениях.

В конституционно-правовых отношениях государство выступает как носитель государственного суверенитета и форма осуществления суверенитета народа. Государство участвует в конституционно-правовых отношениях как непосредственно (выступая в качестве системы органов государственной власти), так и тогда, когда от имени государства вступают в правоотношения органы государства, реализующие конституционно-правовую правосубъектность государства. В первом случае речь идет об участии государства в общих правоотношениях, а во втором – в конкретных.

Рамки статьи не позволяют более подробно охарактеризовать характерные черты конституционно-правовых отношений с участием государства. Эта проблематика, имеющая непосредственное отношение к решению задач по построению эффективной государственной власти в России, способной обеспечить решение современных общецивилизационных проблем и успешного развития российского общества, безусловно, нуждается в более пристальном внимании отечественных государствоведов.

¹ См.: Кравчук С. С. Государственно-правовые отношения в Советском социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1956. № 10. С. 95–105; Коток В. Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1962. № 1. С. 41–52; Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения и правосубъектность граждан // Сов. государство и право. 1963. № 6; Его же. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965.

² См.: Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов. М., 1997; Его же. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002.

³ См.: Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью. Воронеж, 1986.

⁴ См.: Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений // Журнал рос. права. 2003. № 6. С. 58–68; Её же. Конституционно-правовой статус Российского государства. М.; Воронеж, 2006. С. 9–134; Её же. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. Воронеж, 2005.

⁵ Кокотов А. Н. Конституционное право в российском праве : понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 19.

⁶ См., например: Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2005. Т. 1. С. 36–45; Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 117–118; Его же. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002. С. 119–120; Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 81–82; Миронов О. О. Субъекты советского государственного права. Саратов, 1975.

⁷ См.: Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1991. С. 277–278.

⁸ См.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 48.

⁹ См.: Философский словарь. С. 312–313.

¹⁰ Богданова Н. А. Указ. соч. С. 126.

¹¹ Там же. С. 49.

¹² См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 58–70.

¹³ См.: Миронов О. О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. Саратов, 1982. С. 54–55; Кукушкин М. И. Конституционное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 24; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 369; Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 130–131.

¹⁴ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. С. 65–70.

¹⁵ См.: Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. С. 132.

¹⁶ См.: Миронов О. О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. С. 54–55.

¹⁷ См.: Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 113.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Бутусова Н. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
права России и зарубежных стран

Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: butusova@law.vsu.ru

E-mail: butusova@law.vsu.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Тел.: 8 (473) 220-83-78

М. В. Сенцова (Карасева)

Воронежский государственный университет

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Рассмотрены некоторые актуальные вопросы развития финансового права на современном этапе, в частности проблема осмысления финансового права и публичных финансов как феноменов субкультуры, прикладные финансово-правовые проблемы, требующие своего научного осмысления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: финансовое право, публичные финансы, актуальные вопросы, прикладные финансово-правовые проблемы.

SOME TOPICAL ISSUES OF THE DEVELOPMENT FINANCIAL LAW AT THE PRESENT TIME

The article deals with the issues of the development of the financial law at the present time, in particular the problem of apprehension of the financial law and public finance as subculture phenomena. Besides, the applied financial and legal problems demanding the scientific comprehension are considered.

К е у в о р д s: financial law, public finance, topical issues, applied financial and legal problems.

Поступила в редакцию 23 октября 2014 г.

Финансовое право в современных условиях весьма активно развивается и, соответственно, требует интенсивного научного осмысления. Удивительно то, что развитие научной мысли в этой области сегодня диктует не только финансовый законодатель и правоприменительная практика, как это бывает всегда, но и требование культурного развития общества, понимаемого в самом широком смысле. Свидетельством тому являются ежегодно проводимые в Санкт-Петербурге Международные Лихачевские научные чтения, посвященные, в частности, проблеме права и культуры в разрезе различных отраслей права¹. Примечательно

то, что за последние 10 лет в сегменте данного научного подхода достигнуты определенные результаты, которые требуют своей конкретизации в аспекте финансового права. Иначе говоря, сегодня весьма актуальной является проблема осмысления финансового права и публичных финансов как феноменов субкультуры.

1. Давно известно, что право представляет собой многозначный феномен, а именно политический, экономический, культурный и др. Как явление культуры оно воплощает в себе так или иначе все ценностные установки культуры данного исторического периода. Поскольку право является нормативным регулятором общественных отношений, постольку и ценност-

© Сенцова (Карасева) М. В., 2015

ные установки времени, т.е. культурные постулаты, выражаются в нем, прежде всего, через правовые нормы, т.е. правила поведения. Отсюда можно говорить о праве как нормативно-ценностном потенциале духовной культуры². Однако надо понимать, что право как нормативно-ценностный потенциал культуры не является лишь выразителем существующей общечеловеческой культуры, но является одновременно и ее причинным фактором. Иначе говоря, «ценностные установки самого права можно рассматривать в качестве общих контуров правовой культуры любого общества»³. Не случайно к историческим памятникам правовой культуры относят не только законодательные и судебные, но и определенные философские тексты, юридическую публицистику и т.д.⁴

Ценностный потенциал культуры объективируется через право и в праве неоднозначно. Это обусловлено тем, что право не монолитно, а представляет собой систему, в которой выделяются, прежде всего, различные отрасли права. Каждая отрасль права, будучи связана с каждой в систему, в то же время относительно обособлена, т.е. регулирует относительно обособленный круг общественных отношений. В связи с этим проявления каждой отрасли права как субкультурного феномена могут быть достаточно своеобразны, автономны и т.д. Каждая отрасль права как феномен субкультуры весьма специфично выражает общие культурные ценности современности, вместе с тем имеет специфичные ценностные установки, обусловленные особенностями самой отрасли права. Например, важнейшей ценностью гражданского права как отрасли, регулирующей экономические отношения, является свобода гражданского договора, а одной из ценностей уголовного права – неотвратимость наказания за совершенное преступление. Соответственно возникает вопрос: в чем заключаются ценностные установки фи-

нансового права как явления субкультуры и что необходимо развивать в этом сегменте права, стремясь воплотить в жизнь идею культурного развития общества в целом?

Если говорить о праве как явлении культуры в контексте с экономикой, то ярче всего, пожалуй, этот аспект может быть проявлен в сегменте «финансовое право – экономика». Это обусловлено тем, что финансовое право – отрасль права, непосредственно регулирующая экономические отношения, а точнее – ту часть этих отношений, которая составляет публичные финансы. Финансовое право, будучи непосредственно связано с экономикой, в частности публичными финансами, позволяет при рассмотрении его во взаимосвязи с последними в контексте культуры выявить определенные тенденции.

Прежде всего, анализ финансового законодательства и публичных финансов свидетельствует, что эти феномены как подсистемы культуры развиваются совершенно синхронно. Причина этого, главным образом, в том, что отношения публичных финансов в подавляющем большинстве случаев не существуют иначе, как в правовой форме. Поэтому *важнейшей особенностью развития публичных финансов и финансового права в контексте культуры является то, что культурные ценности в этом сегменте проявлены почти всегда в единстве и тождестве. Точнее, ценностные установки финансового права можно рассматривать одновременно и как контуры культуры в сфере публичных финансов.* Соответственно судить о них легче всего исходя из анализа финансового законодательства и финансового права в целом.

Подходя к анализу культурной составляющей публичных финансов и финансового законодательства, следует иметь в виду, что ценностные установки в сегменте этих явлений так или иначе в своем формировании обусловлены обязательным присутствием в этих отношениях публич-

ного субъекта (государства, муниципальных образований) и его максимальной заинтересованностью в их развитии. Соответственно *для публичных финансов, как и финансового права, важнейшими культурными ценностями является налоговая законопослушность и финансовая дисциплина*. Не случайно одной из актуальных задач сегодняшнего дня является проблема развития налоговой культуры в обществе. Однако достижение названных выше культурных стандартов невозможно без того, чтобы в сфере публичных финансов и финансового законодательства не соблюдались ценностные установки культуры в самом широком понимании, т.е. не обеспечивался бы баланс сил и интересов членов сообщества, что позволяет сбалансировать общественные отношения и создать условия для их эволюции⁵. В сфере публичных финансов и финансового права баланс интересов как культурная установка современности проявляется, прежде всего, через баланс интересов налогоплательщика и государства. Данная культурная установка в налоговом законодательстве и публичных финансах весьма важна, ибо обеспечивает политику налоговой справедливости, без реализации которой сегодня невозможно достижение интересов государства в сфере налогообложения, а также обеспечение налогового законопослушания и финансовой дисциплины.

Проявления баланса интересов налогоплательщика и государства в налоговом законодательстве весьма многообразны. Во-первых, налоговый законодатель, устанавливая право налогоплательщика на зачет и возврат излишне уплаченных, а также возврат излишне взысканных налогов, предусматривает возможность ответственности государства за задержку возврата этих налогов (ст. 7 и 78 НК РФ). Таким образом, интересы государства к получению налоговых платежей и обеспечению доходной базы бюджета балансируются с инте-

ресом налогоплательщика на своевременный и полноценный возврат излишне уплаченных, а тем более взысканных налогов. Разновидностью баланса финансовых интересов государства и налогоплательщиков являются налоговые вычеты, которые широко применяются в налоговом законодательстве. Суть вычетов (профессиональных, имущественных, социальных) заключается в том, чтобы суммы денежных средств, законно изымаемых в пользу государства, не достигали размеров, при которых значительно ухудшалось бы материальное положение физических лиц. Перечень проявлений баланса интересов налогоплательщика и государства в налоговом законодательстве и публичных финансах может быть продолжен.

Помимо отмеченного, нельзя не заметить, что такие традиционные для западной культуры либеральные тенденции, как гражданская инициатива, переход к гражданскому обществу публичных функций, начинают постепенно проникать в отечественное право и экономику. При этом в сфере публичных финансов и финансового законодательства переход к гражданскому обществу публичных функций как элемент правовой культуры современности проявляется весьма специфично. Сегодня в отмеченной сфере такой переход недостаточно фиксирован, ибо представлен системой парафискальных сборов, которые появились относительно недавно. Фактически государство вместо реализации своего права на установление налога устанавливает сборы, право взимания и использования которых передается негосударственным субъектам. К числу таких сборов относятся следующие: сборы с производителей и импортеров звукозаписывающих устройств, плата за загрязнение окружающей природной среды, третейские сборы, страховые взносы в Агентство по страхованию вкладов, отчисления на цели энергосбережения и др.

Парафискальные сборы существуют во многих государствах Запада. В этом отношении следует констатировать, что Россия в сфере развития финансового законодательства использовала элементы правовой культуры западных стран.

В целом следует подытожить, что *синхронность развития финансового права и публичных финансов как подсистем культуры предполагает одновременное включение в это развитие ценностей как общечеловеческой, так и правовой культуры.*

Однако нельзя не заметить и другое явление. *В случае конкуренции ценностей правовой культуры и экономических (финансовых) ценностей, имеющих не менее важное культурное значение, приоритет, по крайней мере, иногда отдается экономическим культурным ценностям.*

Одной из важнейших экономических (точнее, финансовых) культурных ценностей является государственный бюджет, который принадлежит, прежде всего, к числу материальных общественных благ. В демократическом государстве бюджет является национальным достоянием, показателем национального богатства. Вместе с тем бюджет государства является одновременно и плановым актом, появление которого в истории человеческой цивилизации требовало возникновения и развития определенных демократических институтов, определенного духовного роста нации. Появление бюджета как акта, содержащего все статьи доходов и расходов, обеспечиваемого строгой ответственностью исполнительной власти и контролем, родилось, с одной стороны, из потребности государства в расширении доходных источников казны, а с другой – из потребности сословий (народного представительства) в контроле за расходованием финансовых ресурсов⁶. В связи с этим бюджетное устройство, уровень бюджетной дисциплины, разработанность правового регулирования в сфере бюджета также являются показа-

телем финансовой и одновременно правовой культуры общества.

Вся финансовая деятельность государства опосредует бюджет, «завязана» на нем. Соответственно наполнение бюджета, обеспечение поступления в бюджет доходов – приоритетная задача государства на каждом историческом этапе. Правовое регулирование уплаты в бюджет налогов как основного бюджетного дохода осуществляется в рамках налогового права, являющегося составной частью права финансового. Уплата налогов является конституционной обязанностью (ст. 57 Конституции РФ). Исходя из этого, по логике правового регулирования неуплата налогоплательщиком в бюджет налога должна признаваться в качестве правонарушения, за которое следует юридическая ответственность. Последняя при рассмотрении ее в контексте анализа культуры также представляет собой явление правовой культуры. Однако Налоговый кодекс РФ за неисполнение налогоплательщиком налоговой обязанности предусматривает не применение мер юридической ответственности, а принудительного исполнения налоговой обязанности путем обращения взыскания в бесспорном порядке на денежные средства, а затем и имущество организации и индивидуального предпринимателя (ст. 46–47 НК РФ). Возникает вопрос: в чем причина такой позиции законодателя? Ответ достаточно прост: применение мер юридической ответственности в названной ситуации приводило бы к затруднениям в наполнении бюджета, поскольку юридическая ответственность требует установления вины налогоплательщика и, соответственно, деятельности суда или иного специального органа, а также соблюдения определенной установленной законом процедуры. Поскольку неисполнение налогоплательщиком своей налоговой обязанности – явление не исключительное, а рядовое, постольку применение к нему мер юридической ответственности

в каждом случае потребовало бы больших затрат государства и задержки в поступлении доходов в бюджет.

Итак, в контексте рассмотрения публичных финансов и налогового права как явлений культуры следует констатировать, что в системе конкуренции экономических и юридических культурных ценностей, т.е. бюджета и юридической ответственности, бюджет представляет собой более значимую культурную ценность, чем теория юридической ответственности.

Причина этого заключается не в неравенстве экономической и правовой культуры, а в целесообразности сохранения в некотором конкретном случае явлений материальной культуры (бюджет) даже в том случае, если это необходимо через игнорирование некоторых ценностей правовой культуры (юридической ответственности).

2. Помимо общетеоретических проблем финансового права в настоящее время все более и более актуализируются прикладные финансово-правовые проблемы, требующие своего научного осмысления. Одной из таких проблем является проблема дискреции законодателя в сфере налогообложения. Эта проблема уже настолько очевидна для науки, что не требует своего описания, а лишь разработки методологических подходов к этой проблеме в сфере правотворчества, правоприменения и т.д.

Проблема дискреции законодателя в сфере налогообложения – это проблема, которая высветилась в последние годы благодаря, главным образом, решениям Конституционного Суда РФ. Нельзя не заметить, что термин «дискреция законодателя» все чаще употребляется судом в его решениях, хотя наряду с ним употребляется и термин «прерогативы федерального законодателя». В научном аспекте проблемы возникает вопрос: в чем сущность и содержание явления, обозначаемого термином «дискреция законодателя», каковы пределы и детерминанты этой дискреции и т.д.?

Научное обоснование проблемы дискреции законодателя, в частности в сфере налогообложения, имеет очень важное значение, так как позволяет понять, в каких случаях дискреция (усмотрение) законодателя допустима и в каких пределах. Соответственно методологическое решение проблемы усмотрения законодателя актуально, прежде всего, для самого законодателя. Не менее актуальна эта проблема и для Конституционного Суда РФ, ибо, как показывает практика, Конституционный Суд РФ должен иметь четкую теорию ориентиров: в каких случаях и почему конституционный нормоконтроль законодательных решений допустим, а в каких – нет, ибо вторгается в сферу дискреции законодателя.

Важно иметь в виду, что проблема дискреции законодателя в сфере налогообложения – это проблема реализации его суверенного права на установление и отмену налога. Именно это обстоятельство во многом определяет подход к данному явлению. Суверенные права – это явление, которое непосредственно связано с таким понятием, как «суверенитет государства». Как отмечает Д. И. Левин, суверенные права – это те, которые основываются на суверенитете, а последний выражает характер осуществления этих прав⁷. Таким образом, реализация суверенного права государства на установление и отмену налога выражает характерную черту суверенитета – его неограниченность. Неограниченность суверенитета – юридическое свойство, которое выражается в праве государства принимать любые юридические решения и отменять их независимо от какой-либо другой власти. В связи с этим только законодатель, реализующий суверенное право на установление и отмену налога, обладает свободой усмотрения решать, какие налоги устанавливать, а какие – отменять.

Однако неограниченность суверенитета как юридическое качество предполагает его ограниченность нормами морали,

религиозными нормами, а также политическими требованиями. Последние могут превращаться в правовые нормы, находя отражение в Конституции РФ, содержащей целый ряд норм, на которые должен ориентироваться законодатель, в том числе при отмене и установлении налогов, которые являются воплощением существующих требований морали, политических ориентиров и т.д. В частности, таковы ст. 38 Конституции РФ, устанавливающая обязанность детей заботиться о нетрудоспособных родителях, ст. 51, отрицающая обязанность свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, и др. Вместе с тем нормы морали, религиозные и политические нормы детерминируют законодателя и непосредственно, вне зависимости от их конституционного отражения. Наряду с этим законодатель юридически ограничивает себя, прежде всего принципами права, закрепленными в Конституции. Что касается дискреции законодателя в сфере налогообложения, то, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, она ограничена в Конституции РФ, прежде всего требованием принципа «равенства» (ст. 19), принципа пропорциональности (ч. 3 ст. 55) и принципа правового и социального государства (ст. 1, п. 1 ст. 7) и др.

Итак, законодатель обладает дискрецией (свободой усмотрения) в сфере налогообложения, во-первых, при установлении налога, а конкретно: при установлении круга налогоплательщиков, выбора объекта налогообложения, ставок налога, налогового периода, порядка уплаты налога, установления налоговых льгот. В этом отношении Конституционный Суд РФ в определении от 2 апреля 2009 г. № 475-ОО совершенно верно указал, что «федеральный законодатель при установлении конкретного налога самостоятельно выбирает и определяет обусловленные экономическими характеристиками этого налога пара-

метры его элементов, в том числе состав налогоплательщиков и объекты налогообложения, виды налоговых ставок, продолжительность налогового периода, стоимостные и (или) иные количественные показатели, необходимые для определения налоговой базы, а также порядок исчисления налога, обеспечивающий расчет суммы налога, подлежащей уплате в бюджет». В определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2009 г. № 81-ОО подчеркнуто, что «льготы носят адресный характер, и их установление относится к исключительной прерогативе законодателя». Однако, обладая дискрецией при установлении налога по названным выше элементам налогообложения, законодатель должен соблюдать общие принципы, установленные им же самим в Конституции РФ, а также устоявшиеся в обществе требования морали и требования социально-экономической политики. На это обстоятельство также обратил внимание Конституционный Суд РФ в постановлении от 2 декабря 2013 г. № 26-П, указав, что законодатель, в рамках предоставленной ему дискреции «вправе проводить налоговую политику, ориентированную на достижение определенных целей, включая перечисленные в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ».

Помимо отмеченного, законодатель обладает дискрецией (свободой усмотрения) при отмене налога. Исходя из политической, а возможно, и экономической целесообразности, он может принять решение об отмене существующего налога. В этом случае его дискреция не ограничена, но чаще всего детерминирована существующей социально-экономической, в том числе финансовой, политикой.

Однако более сложным является вопрос о пределах дискреции законодателя при изменении отдельных элементов налогообложения. Этот вопрос ранее решался Конституционным Судом РФ весьма однозначно, в частности в отношении нало-

говых льгот. В определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2009 г. № 81-ОО суд подчеркнул, что к исключительной прерогативе законодателя относится право определять (сужать и расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы. Однако в современных условиях проблема дискреции законодателя в сегменте изменения содержания отдельных элементов налогообложения путем внесения изменений в налоговое законодательство актуализировалась. Свидетельством тому является постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2013 г. № 26-П, в котором суд фактически исходил из своей позиции, ранее высказанной в названном определении о том, что изменение круга лиц, на которые распространяются налоговые льготы, – сфера дискреции законодателя. Однако доводы, приведенные Г. А. Гаджиевым, в особом мнении по постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2013 г. № 26-П заставляют согласиться с необходимостью выработки более сложного подхода к проблеме дискреции законодателя при внесении изменений в действующее налоговое законодательство. Фактически предложенный в «особом мнении» подход к этому вопросу может быть сформулирован следующим образом: *законодатель лишь тогда может внести изменения в действующее налоговое законодательство, ухудшающие положение налогоплательщика, если им (законодателем) в ходе законодательной процедуры приведено конституционно-правовое обоснование соответствия внесенных в налоговый закон изменений принципам Конституции РФ и конституционно значимым принципам, содержащимся в ст. 3 НК РФ.* Еще более обобщая проблему, можно заключить, что при внесении изменений в налоговое законодательство дискреция законодателя так же, как и в случае установления налога, ограничена, прежде всего, принципами Конституции РФ.

Проблема дискреции законодателя в сфере налогообложения актуальна не только для самого законодателя, но и для практики Конституционного Суда РФ. Важно четко понимать, в каких случаях конституционный нормоконтроль не допустим, ибо вторгается в сферу дискреции законодателя в сфере налогообложения. Кроме того, суд должен иметь четкие ориентиры, в каких случаях дискреция законодателя в сфере налогообложения ограничена им же самим, поэтому обязан проверить, насколько эти ограничения в законотворчестве соблюдены. Представляется, что в данном сегменте проблемы набора императивов могут быть следующими.

1. Конституционный Суд РФ не может осуществлять конституционный нормоконтроль целесообразности установления налога и, соответственно, целесообразности внесения изменений в налоговое законодательство. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на этот императив и подчеркивал, что внесение целесообразных изменений в законодательство не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ, а является прерогативой законодателя. Свидетельством такого подхода является определение Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 689-О, в котором суд дал следующую мотивировку: «...оспаривая конституционность данного нормативного положения, заявительница фактически предлагает внести целесообразные, с ее точки зрения, изменения и дополнения в действующее законодательство (предоставить налогоплательщику-бабушке, налогоплательщику-дедушке права на получение социального налогового вычета в случаях оплаты ими обучения своих внуков в образовательных учреждениях), что является прерогативой федерального законодателя и не относится к компетенции КС РФ...». Несколько обобщая сказанное, можно подчеркнуть, что конституционный нормоконтроль, в том числе в сфе-

ре налогообложения, невозможен, если законодатель не выразил в законе волю на установление налога или внесение изменений в налоговое законодательство.

2. Конституционный нормоконтроль невозможен в случае отмены законодателем налога как такового, ибо в данном случае имеет место реализация законодателем его суверенного права без каких-либо юридических ограничений в Конституции РФ. Хотя теоретически (пока такой практики нет) возможна ситуация, когда отмена законодателем того или иного налога будет противоречить существующей социальной и финансовой политике а, следовательно, принципу социального государства, установленному в ст. 7 Конституции РФ.

3. Возможен конституционный нормоконтроль установленного налога с точки

зрения соблюдения законодателем им же установленных юридических ограничений. К числу таких ограничений относятся конституционные принципы и конституционно значимые принципы, установленные в ст. 3 НК РФ.

4. Возможен конституционный нормоконтроль изменений, внесенных в налоговое законодательство с точки зрения осуществления законодателем конституционно-правового обоснования соответствия внесенных им в налоговое законодательство изменений принципам Конституции РФ и конституционно значимым принципам, содержащимся в ст. 3 НК РФ.

Однако в целом проблема дискреции законодателя, в том числе в сфере налогообложения, требует активного научного исследования.

¹ См., например: Диалог культур в условиях глобализации. XII Междунар. Лихачевские науч. чтения (17–18 мая 2012 г.). СПб., 2012. Т. 2.

² См.: Мальцев Г. В. Культурные традиции права. М., 2013. С. 5.

³ Максимова Е. Е. Право как феномен культуры. URL: <http://pravnist.ru>

⁴ См.: Борщ И. В. «Право и литература» – направление в зарубежных междисциплинарных исследованиях // Государство и право. 2013. № 9. С. 73.

⁵ См.: Ромашов Р. А. Правовые культуры России и Запада : существует ли двухсторонняя интеграция? // Философия права в России : история и современность / под ред. В. Г. Графского. М., 2009. С. 59.

⁶ См.: Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1908. Вып. 2. С. 3.

⁷ См.: Левин И. Д. Суверенитет. СПб., 2003. С. 80.

Воронежский государственный университет

Сенцова (Карасева) М. В., доктор
юридических наук, профессор, заведующая
кафедрой финансового права

E-mail: smv@law.vsu.ru
Тел.: 8 (473) 255-84-79

Voronezh State University

Sencova (Karaseva) M. V., Doctor of Legal
Sciences, Professor, Head of the Financial Law
Department

E-mail: smv@law.vsu.ru
Tel.: 8 (473) 255-84-79

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

ЧТО ЖДАТЬ КРУПНЕЙШИМ РОССИЙСКИМ ГОРОДАМ ОТ НОВОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Рассматриваются вопросы реформирования организации местного самоуправления в крупных российских городах в связи с внесением в мае 2014 г. поправок в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также соответствия предложенных изменений конституционным основам и демократическим принципам муниципальной власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, городской округ, внутригородской район, структура, компетенция.

WHAT TO EXPECT OF THE LARGEST RUSSIAN CITIES FROM THE NEW MUNICIPAL REFORM

In the article the questions of reforming of local self-government in big cities of Russia in connection with the introduction in may 2014 amendments to the Federal law «On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation» dated 06.10.2003 № 131-FZ, under the proposed changes to the constitutional framework and democratic principles of the municipal government.

К е y w o r d s: local government, city district, intracity area, structure, competence.

Поступила в редакцию 27 октября 2014 г.

В год юбилея – 90-летия со дня рождения В. С. Основина – целесообразно поговорить о тех проблемах, которые были значимы в его научных исследованиях и не потеряли своей актуальности в настоящее время. Для представителей муниципально-правовой науки особый интерес вызывает монография В. С. Основина «Городской Совет – орган социального управления» (М., 1983), в которой рассматриваются проблемы организации управления городами, управленческие функции органов власти в городах. Городскому самоуправлению была посвящена и моя статья,

опубликованная в прошлом сборнике, посвященном В. С. Основину¹.

Прошло шесть лет со дня издания указанного сборника и более 30 лет после выхода в свет работы В. С. Основина, но вновь приходится констатировать, что в современном российском местном самоуправлении нет более актуальной проблемы, чем вопросы организации управления в крупных городах. Думается, что это не случайность, не простое совпадение, а подтверждение способности выдающегося ученого и талантливого человека выделять в сфере своих научных интересов основополагающие проблемы, рассматривать главные вопросы, поиском ответов на которые бу-

© Бялкина Т. М., 2015

дут продолжать заниматься все новые и новые поколения ученых-государствоведов.

Весной 2014 г. были приняты и вступили в силу поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)². Многие существенные изменения касаются крупных городов, городов с внутригородскими районами, которые являются административными центрами субъектов РФ и в которых сосредоточен основной промышленный и социально-культурный потенциал нашего государства.

Новые нормы Федерального закона № 131-ФЗ существенно расширили правомочия субъектов РФ в регулировании вопросов организации местного самоуправления в крупных городах, которые теперь своими законами могут: образовывать новые виды муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением, наделять статусом муниципальных образований их внутригородские районы; определять порядок формирования, срок полномочий, количественный состав и другие вопросы, связанные со структурой органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением; регулировать многие существенные вопросы, касающиеся компетенции органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением.

Рассмотрим эти новеллы с точки зрения их соответствия демократическим принципам местного самоуправления, закрепленным Конституцией РФ и Европейской хартией местного самоуправления³.

Крупнейшие города России в настоящее время наделены статусом городских округов. В соответствии с новой редакцией ст. 13 (ч. 7.1) Федерального закона № 131-ФЗ изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутри-

городским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта РФ. То есть согласие населения городского округа на подобное преобразование не предусматривается. В то же время предусмотренная ч. 7 ст. 13 процедура изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Причем мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района в данном случае выявляются путем непосредственного голосования, при котором каждый житель муниципального образования на участке для голосования, при соблюдении процедуры тайного голосования, сам дает ответ на вопрос, согласен ли он на предлагаемое изменение статуса своего муниципального образования.

Думается, что подразделение единого городского муниципального образования – городского округа на самостоятельные муниципальные образования в виде его внутригородских округов, и следующие за этим процедуры изменения организационной структуры городского самоуправления, финансовой, экономической основы его функционирования, разделения компетенции между городским и районными уровнями местного самоуправления также весьма значимы для жителей крупных городов, поэтому было бы более правильным спрашивать непосредственно у жителей городских округов, согласны ли они на такое преобразование.

Новая редакция ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность орга-

нов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Часть 5.1 ст. 34 предусматривает, что в случае преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением либо в случае создания внутригородских районов, а также городского округа с внутригородским делением в городской округ срок полномочий представительных органов внутригородских районов первого созыва, срок полномочий представительного органа городского округа первого созыва, наделенного статусом городского округа с внутригородским делением, срок принятия уставов таких внутригородских районов, срок внесения соответствующих изменений в устав данного городского округа, преобразованного в городской округ с внутригородским делением, срок формирования органов местного самоуправления и избрания (назначения) должностных лиц местного самоуправления данного городского округа и внутригородских районов устанавливаются законом субъекта РФ. Причем для населения городских округов отсутствует возможность проведения в этих целях местного референдума, предусмотренная ч. 6 ст. 34 для других муниципальных образований. То есть принцип о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции РФ), подкорректирован правом органов государственной власти субъектов РФ регулировать организационные основы местного самоуправления. Если прежде федеральный законодатель сам устанавливал возможные варианты организационной структуры местного самоуправления, предоставляя право муниципальному образованию самостоятельно избирать определенный вариант и закреплять его в своем уставе, то теперь соответствующие статьи Федерального закона № 131-ФЗ дополнены положениями о том, что все это закрепляется в

уставах муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ.

Так, представительный орган местного самоуправления городского округа с внутригородским делением может быть сформирован двумя способами: во-первых, формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства (законом субъекта РФ может быть установлена норма представительства от одного внутригородского района, которая не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа); во-вторых, избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Право выбора из этих двух вариантов предоставлено субъектам РФ, которые определяют порядок формирования представительного органа городского округа с внутригородским делением своими законами. В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом в течение трех месяцев со дня вступления в силу данного закона. Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта РФ, так же как и порядок избрания главы указанного муниципального образования, а также вопрос о том, будет ли глава муниципального образования возглавлять местную администрацию, или должность главы администрации будет замещаться по контракту. При этом половина членов конкурсной комиссии, которая проводит конкурс на замещение должности главы местной администрации

городского округа, городского округа с внутригородским делением назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ. То есть доля представителей органов государственной власти субъекта РФ в составе конкурсной комиссии в соответствии с поправками в Федеральный закон № 131-ФЗ возросла с 1/3 до 1/2.

Наконец, существенным образом изменились подходы к правовому регулированию компетенции местного самоуправления.

Ключевым термином в определении компетенции местного самоуправления является установленная Конституцией РФ категория «вопросы местного значения». В соответствии со ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вопросы местного значения для городского округа установлены ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ. В случае его преобразования в городской округ с внутригородским делением и придания статуса муниципальных образований его районам эти вопросы разделяются соответственно на общегородские и на те, которые относятся к компетенции внутригородских районов. Перечень вопросов местного значения внутригородского района установлен новой ст. 16.2 указанного федерального закона. Прежняя редакция ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляла исключительное право федерального законодателя на установление и изменение перечня вопросов местного значения, причем именно путем внесения изменений и дополнений в данный федеральный закон.

Новые поправки предусмотрели исключения из этого принципа, в том числе в отношении городских округов и городских

округов с внутригородским делением. В соответствии с ч. 3 ст. 16 законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Часть 2 ст. 16.2 предусматривает, что законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с настоящим федеральным законом вопросов местного значения городских округов. Поскольку субъекты РФ получили право на регулирование компетенции городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, увеличивая ее объем у одних муниципальных образований и соответственно уменьшая у других, становится объяснимым и следующее закрепленное за ними полномочие, а именно возможность определять состав муниципального имущества внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов Федеральным законом № 131-ФЗ и законами субъектов РФ (ч. 4 ст. 16.2). Законами и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов определяются также источники доходов местных бюджетов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (ч. 5 ст. 16.2).

Таким образом, внесенные 27 мая 2014 г. поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ, особенно в части городского самоуправления, существенным образом ограничили возможность практической реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, сократили возможности населения

влиять на определение территориальных и организационных основ деятельности муниципальной власти. Хотелось бы подчеркнуть, что возможность расчленения единого городского муниципального образования, пусть и достаточно крупного, на несколько внутригородских самостоятельных муниципальных образований не может рассматриваться положительно в принципе, аналогия с городами федерального значения здесь неприменима. Рассуждения о том, что городская власть в крупном городе слишком отдалена от населения и поэтому неэффективна, представляются надуманными. Имеющиеся проблемы вполне могут быть разрешены путем модернизации структуры органов местного самоуправления, увеличения числа депутатов представительных органов местного самоуправления крупных городов, расширения возможностей и форм организации территориального общественного самоуправления при сохранении целостной муниципальной организации городских округов в рамках действовавшего законодательства. Как отмечают многие эксперты в области местного самоуправления, попытка представить крупные города как «агломерации» (по аналогии с муниципальными районами), юридически несостоятельна. Во-первых, агломерация – одна из форм межмуниципальной кооперации равноправных муниципалитетов. Она осуществляется добровольно и на основании договора. Во-вторых, межмуниципальная кооперация направлена на решение только хозяйственных вопросов и не предполагает передачи властных полномочий. В-третьих, идея представить крупные города как агломерации является попыткой придать видимость законности практике по «реформатированию» муниципальных районов в городские округа.

Гражданам России последовательно навязывают модель организации местной власти, при которой главы и городские советы крупных городов и муниципальных

районов оказываются неподконтрольны жителям, а муниципалитеты – экономически несостоятельными⁴. Немаловажно и то, что реализация подобной идеи требует выделения дополнительных, причем весьма существенных бюджетных средств. Вот о каких дополнительных расходах говорится в Отзыве Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов: «Так, по расчетам, выполненным в городе Красноярске, при создании семи внутригородских муниципальных образований дополнительные расходы бюджета составят 390 млн руб., в том числе единовременные расходы (один раз в пять лет) на проведение выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления внутригородских районов – 120 млн руб. и ежегодные расходы в размере 270 млн руб., в том числе на содержание советов депутатов внутригородских районов (со статусом юридического лица) – 173 млн руб.; содержание дополнительной численности служащих и количества органов управления, необходимых для исполнения полномочий по реализации вопросов местного значения внутригородских районов – 97 млн руб. Здесь еще не учтены крупные разовые затраты, связанные с разделением имущества и имущественных прав между городом и внутригородскими районами, и постоянные затраты по управлению имуществом внутригородских районов. По расчетам администрации города Барнаула создание внутригородских муниципальных образований увеличит затраты на содержание аппарата с 554,5 млн руб. до 1663,5 млн руб. Удельный вес расходов на аппарат управления в собственных доходах бюджета города увеличится с 8,5 до 26,0 %»⁵. Депутаты Архангельского областного Собрания отмечают, что в случае принятия соответствующего закона Архангельской области из муниципального бюджета Архангельска придется выделить около 2 млн руб. на изменение всех действующих нормативных докумен-

тов. К тому же реформа приведет к увеличению аппарата администрации⁶.

Федеральный законодатель установил переходный период в шесть месяцев, в течение которого субъекты РФ должны будут принять свои законы, определяющие порядок организации местного самоуправления на их территориях, в том числе порядок формирования представительных органов местного самоуправления, избрания глав муниципальных образований и замещения должности глав местных администраций. Отрадно отметить, что регионы пока не спешат наделять внутригородские районы в городских округах статусом самостоятельных муниципальных образований. К моменту подготовки настоящей статьи только в Челябинской области принят закон об изменении статуса городского округа Челябинск на городской округ с внутри-

городским делением и 14 сентября 2014 г. прошли выборы депутатов представительных органов внутригородских районов.

Итак, спустя много лет продолжают оставаться актуальными слова В. С. Основина, что «...город выступает как единство отраслевой и территориальной инфраструктур, что обуславливает единство управления им по отраслевой и территориальной линиям»⁷. Город – это не просто место проживания людей, а единый организм, обладающий сложной инфраструктурой, общегородским планированием, застройкой и т.д. Поэтому реформирование системы городского местного самоуправления должно обеспечивать сохранение единства города, в том числе и крупного, как целостной структуры с сохранением взаимосвязей и взаимозависимостей всех составляющих его элементов.

¹ См.: Бякина Т. М. Городское самоуправление на современном этапе муниципальной формы // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 138–150.

² О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

³ Европейская хартия местного самоуправления : принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы 15 октября 1985 г. в Страсбурге : ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁴ См.: Вобленко С. Экономический беспредел в сфере местного самоуправления. URL: <http://www.eg-online.ru/article/251706/>

⁵ См.: URL: <http://www.asdg.ru/upload/Otziv.doc>

⁶ См.: URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1850065.html>

⁷ Цит. по: Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 91.

Воронежский государственный университет

Бякина Т. М., доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и
муниципального права

E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Administrative and Municipal
Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Tel.: 8-908-136-03-26

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

НАЛОГОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И НАЛОГОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РАБОТ В. С. ОСНОВИНА «НОРМЫ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА» И «СОВЕТСКИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ»

С учетом основных положений работ В. С. Основина «Нормы советского государственного права» и «Советские государственно-правовые отношения» проводится анализ современных налогово-правовых норм и налоговых правоотношений. В настоящее время именно через применение норм государственного (конституционного) права и налогового права государство пытается реализовать баланс публичных и частных интересов в финансовой сфере, который так необходим для развития современного государства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: налогово-правовые нормы, структура налогово-правовых норм, налоговые правоотношения, налоговое государство.

TAX LAW AND TAX RELATIONSHIPS THROUGH THE VIKTOR OSNOVIN'S WORKS «NORMS OF SOVIET STATE LAW» AND «SOVETSKAYA GOSUDARSTVENNOPRAVOVYE RELATIONS»

In this article, based on the main provisions of the works of V. S. Osnovina «Norms of Soviet state law» and «Soviet state-legal relations», analyzes the modern tax-law and of tax legal relations. At present it is through the application of the norms the state (constitutional) law and tax law the government is trying to implement the balance of public and private interests in the financial sector, which is so necessary for the development of the modern state.

К e y w o r d s: tax and legal norms, the structure of tax law provisions, tax legal relations, tax state.

Поступила в редакцию 6 ноября 2014 г.

Научные исследования В. С. Основина проводились в советские годы, однако многие положения остаются актуальными в настоящее время и являются ценными для многих отраслей российского права, в том числе финансового права, а также его подотрасли – налогового права¹.

© Гриценко В. В., 2015

В. С. Основин отмечал, чтобы совершенствовать и систематизировать нормы государственного права «необходимо знать, какие из них относятся к советскому государственному праву, в чем состоят их особенности и характерные черты, какова их взаимосвязь с нормами других отраслей права и между собой, а также какие особенности имеются в их действии»². Через

применение норм государственного (конституционного) права и налогового права государство пытается реализовать баланс публичных и частных интересов в финансовой сфере. Следует согласиться с мнением А. С. Алимбековой, что в современных условиях стадию реализации (норм) налогового права можно признать слабейшим звеном во всей правовой цепи, поскольку сложившиеся стереотипы действия акта в силу самого факта его принятия либо правового непослушания по-прежнему деформируют правовое сознание и поведение³.

Именно государство должно создавать необходимые социальные, экономические и другие условия для полной реализации норм права.

Основопологающей статьей Конституции РФ для социально-экономического развития всего Российского государства, а также для регулирования налоговых правоотношений является ст. 57 Конституции РФ, закрепляющая конституционную обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы⁴ и как результат – существование налогового государства. С юридической точки зрения указанная обязанность представляет собой правовое ограничение. Налог, являясь экономико-правовой категорией, представляет собой обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований⁵.

Несмотря на то что п. 1 ст. 1 НК РФ не содержит в перечне законодательства РФ о налогах и сборах указания на Конституцию РФ, она обладает высшей юридической силой, прямым действием и является базой, фундаментом для всего российского законодательства, в том числе налогового права. В. С. Основин подчеркивал,

что «Конституция – основной источник государственного права, специфика многих конституционных норм состоит в том, что они закрепляют лишь основные черты общественных отношений, регулируемых во всех деталях нормами других отраслей права»⁶.

К основным статьям Конституции РФ, содержащим налогово-правовые нормы, относятся следующие статьи: 8, 15, 34, 35, 46, 57, 71, 72, 74, 75, 76, 90, 104, 106, 114 и др.

Однако, на наш взгляд, Конституция РФ, несмотря на значительное число статей с содержанием налогово-правовых норм, недостаточно полно, точно и качественно регулирует отношения в сфере налогообложения, о чем свидетельствуют решения Конституционного Суда РФ, который неоднократно давал толкование налогово-правовых норм⁷.

Сложным и спорным представляется вопрос о регулировании налоговых правоотношений в конституциях субъектов РФ.

Р. А. Шепенко указывает, что налоговые предписания конституций и уставов субъектов Федерации подразделяются на два вида: скопированные или составленные по модели Конституции РФ и самостоятельные предписания. По его мнению, характерной чертой республиканских конституций является повторение (порой бессмысленное) норм Конституции РФ⁸.

В частности, ст. 57 Конституции РФ дублируется практически во всех республиканских конституциях. По мнению М. В. Баглая, «конституции субъектов РФ (республик) теоретически призваны выразить особенности национальной государственности, но все же не содержат чего-либо принципиально национального»⁹.

Рассмотрим основные положения этих конституций¹⁰.

Конституция Республики Ингушетия закрепила только в одной статье (42) норму о том, что «гражданин обязан платить установленные законом налоги и сборы».

Всего в двух статьях (30, 42) Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия изложены положения, касающиеся налогов. Соответственно в ст. 30 установлено, что к ведению Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия относится установление республиканских налогов и сборов. В ст. 42 определено, что органы местного самоуправления самостоятельно в пределах своих полномочий управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Конституции Республики Дагестан, Республики Марий Эл, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан, Республики Карелия в четырех статьях изложили вопросы, касающиеся налогообложения в государстве.

Так, Конституция Республики Татарстан закрепила, что в пределах своих полномочий она регулирует развитие налоговой политики, не вмешиваясь в деятельность хозяйствующих субъектов. В ст. 76 Конституции установлено, что законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты в части, зачисляемой в бюджет Республики Татарстан... рассматриваются Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Президента Республики Татарстан либо при наличии его заключения. Согласно ст. 118 Конституции органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Аналогичные положения закреплены в конституциях Республики Дагестан, Республики Северной Осетии – Алания, Респу-

блики Марий Эл. Кроме того, в последней Конституции закрепляются полномочия районного (городского) собрания, которое утверждает бюджет района (города), устанавливает местные налоги и сборы.

Необходимо отметить, что практически все конституции республик отдельной статьей установили обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, а также продублировали ст. 57 Конституции РФ о том, что законы, устанавливающие налоги и сборы или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Исключением является Конституция Республики Саха (Якутия), которая в ст. 110 закрепила только в отношении юридических лиц, что все они «независимо от форм собственности, расположенные и действующие на территории Республики Саха (Якутия), уплачивают налоги и сборы в порядке, установленном законом». Таким образом, конституционная обязанность физических лиц по уплате налогов не закреплена, отсутствует норма и о запрете обратной силы законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщиков.

Анализ конституционного законодательства республик позволил сделать вывод, что в основном в 6–8 статьях изложены нормы, регулирующие отношения в сфере налогообложения. Характерным является «разбросанность» норм по всему тексту Конституции. Наиболее подробно (в девяти статьях) рассмотрены основные положения в сфере налогообложения в Конституции Республики Алтай. В частности, в ней установлены: конституционная обязанность граждан «платить налоги и сборы в порядке и размерах, установленных законом или решением государственных органов, принятых в пределах их полномочий»; полномочия Республики Алтай устанавливать налоги и сборы, другие обязательные платежи и льготы по ним, а также общие принципы установления местных

налогов и платежей за использование природных ресурсов; определены полномочия Государственного Собрания – Эл Курултай в отношении республиканских налогов и сборов; закреплены полномочия Правительства Республики Алтай по проведению налоговой политики; установлены полномочия органов местного самоуправления в отношении установления местных налогов и сборов. Статья 50 Конституции Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.) закрепила, что каждый обязан платить законно установленные налог и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положения налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Таким образом, нормы Конституции РФ и конституций республик выступают в качестве вектора для регулирования вопросов в сфере налогообложения. А. В. Демин подчеркивает, что, устанавливая основы конституционного строя России, Конституция РФ создает правовые предпосылки для дальнейшего налогово-правового регулирования, определяемого именно конституционными и правовыми основами государства¹¹.

Наиболее пристальное внимание В. С. Основин уделял различным аспектам государственно-правовых отношений. Первой особенностью советских государственно-правовых отношений является, по его мнению, особое юридическое содержание, заключающееся в том, что права и обязанности участников этих отношений бывают двух видов: такие, которые непосредственно реализуются в данном отношении, и такие, которые реализуются в правоотношениях, возникающих на основе норм других отраслей права, конкретизирующих эти права и обязанности¹².

Анализируя общественные отношения, обуславливающие необходимость существования норм государственного права, В. С. Основин подчеркивал, что нормы «го-

сударственного права обязаны своим появлением и существованием прежде всего той группе общественных отношений, в которых наиболее полно выражаются основные, характеризующие черты советского общества как с точки зрения его политической организации, так и его экономического устройства...». Не случайно к одной из основных особенностей этих общественных отношений В. С. Основин относил то, что «указанные отношения, будучи обусловлены материальными условиями жизни, являются исходными для всех иных видов отношений: финансовых, административных, земельных, трудовых и т.д.». Далее он подчеркивает, что «отношения, связанные с созданием собственности народа в лице его государства на финансовые ресурсы страны, являются предпосылкой финансовых отношений»¹³.

К общим признакам, присущим всякой правовой норме, В. С. Основин относит следующие: 1) правовая норма всегда устанавливается или санкционируется государством; 2) она всегда выражает правило поведения, рекомендации, призыв к соответствующему поведению либо закрепляет принципы, в соблюдении которых заинтересовано государство; 3) исполнение нормы права обеспечивается не только общественными средствами, организаторской работой, но, если понадобится, и принуждением¹⁴.

Указанными признаками обладают и налогово-правовые нормы. М. Ю. Орлов отмечает, что норма налогового права является выражением воли государства (муниципального образования), направленной на установление порядка, обеспечивающего нормальное функционирование налоговой системы¹⁵.

Таким образом, *налогово-правовая норма* – это обусловленное публичной деятельностью государства по взиманию налоговых платежей для общегосударственных нужд и установленное государством (с

одной стороны, обеспечивается мерами государственного принуждения, а с другой – охраняется и контролируется им) строго определенное *правило*, объективируемое в виде различных по составу и качеству *моделей поведения* в условиях действующей сферы налогообложения, направленное на регулирование отношений между субъектами налоговых отношений посредством закрепления за ними прав и обязанностей и служащее критерием оценки их поведения, составляющее правовой «стержень» налогового права как фундамент развития налогового государства и правовую основу построения *социального государства*.

Закрепляя в налогово-правовых нормах субъективные права и юридические обязанности участников налоговых правоотношений, государство таким образом устанавливает определенные правила поведения в налоговой сфере. Налоговые правоотношения, являясь частью общественных отношений, обладают рядом общих признаков, а также специфическими признаками, характерными только для них.

К общим признакам можно отнести следующие:

1) установленность налоговых правоотношений государством, его компетентными органами;

2) формальная определенность налоговых правоотношений, т.е. четкая закреплённость их в налогово-правовых нормах, причем, как правило, в законах, так как ст. 57 Конституции РФ устанавливается обязанность уплаты именно законодательно установленных налогов, а значит, установленных только нормами законов;

3) связанность, взаимодействие участников налоговых правоотношений через права и обязанности, так как правам одной стороны корреспондируют обязанности другой стороны субъектов налоговых правоотношений;

4) волевой характер налоговых правоотношений, выражающийся в возникнове-

нии этих правоотношений по воле государства, так как оно в первую очередь заинтересовано в их развитии и в поступлении налогов в бюджет на выполнение его основных задач и функций, т.е. проявляется публично-правовой характер;

5) индивидуальный характер субъектов налоговых правоотношений, состоящий в четкой их определенности, так как каждый субъект в налоговых органах получает индивидуальный номер (ИНН);

6) обеспеченность налоговых правоотношений государством, так как за неуплату налогов и сборов наступает юридическая ответственность в виде мер принуждения.

По мнению Ю. А. Крохиной¹⁶, в идеальном варианте реализация налоговых правоотношений должна осуществляться без применения мер государственного принуждения, в случае нарушения законодательства о налогах и сборах возникает ответная реакция государственного охранительного механизма: НК РФ установлена ответственность за нарушение налогового законодательства (главы 16 и 18 НК РФ), другие федеральные законы устанавливают меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению прав налогоплательщиков, за неправомерные действия или бездействие должностных лиц и иных работников органов внутренних дел, допущенные ими при реализации налоговых полномочий.

Специфическими признаками налоговых правоотношений являются следующие:

1) налогово-процессуальный характер отношений, так как они формируются в сфере налоговой деятельности государства;

2) имущественный характер налоговых правоотношений, так как их основополагающей базой выступают отношения, связанные с имуществом, доходами налогоплательщиков;

3) формирование с помощью налоговых правоотношений государственных и

муниципальных фондов, т.е. обособившейся части денежных средств, используемых государством и муниципальными образованиями на публичные нужды;

4) присутствие в налоговых правоотношениях третьей стороны, помимо налогоплательщика и государства, а именно лиц, которые налогоплательщиками не являются, но обязаны перечислять налог в бюджет, в качестве которых выступают налоговые агенты;

5) императивный характер налоговых правоотношений, так как большая часть налогово-правовых норм, регулирующих данные отношения, являются обязательными, запрещающими;

6) конфликтный характер налоговых правоотношений, так как государство заинтересовано привлечь как можно больше налоговых поступлений в бюджет, соответственно налогоплательщик стремится использовать их по своему назначению;

7) через налоговые правоотношения происходит реализация налогово-правовых норм;

8) обязательным субъектом всегда выступает государство в лице компетентных органов, наделенных определенными полномочиями;

9) налоговые правоотношения возникают в сфере уплаты налогов и сборов;

10) налоговые правоотношения носят публично-правовой характер;

11) связанность налоговых правоотношений с конституционной обязанностью по уплате налогов и сборов;

12) специфический характер состава налоговых правоотношений, включающий три элемента: субъекты, объекты, содержание, состоящее из субъективных прав и обязанностей, возникающих у субъектов по поводу объектов налоговых правоотношений.

В настоящее время много проблем возникает в правовом регулировании таких институтов налогового права, как налоговая

тайна, налоговые льготы, налоговый контроль, налогообложение физических лиц, налогообложение юридических лиц и др.

Статья 14 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. закрепила, что все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходованием и определять его долевой размер, основание, порядок и продолжительность взимания¹⁷. Анализируя данную статью, Р. А. Шепенко делает вывод, что публичные доходы должны определяться либо всем народом, либо избранными его представителями¹⁸.

Согласно ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа является референдум, представляющий собой всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме по вопросам государственного значения, к которым относится и налогообложение. Пункт 7 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹⁹ запрещал выносить вопросы о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении их от уплаты. Однако на основании Федерального конституционного закона от 24 апреля 2008 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» данный пункт признан утратившим силу²⁰. В. С. Основин относил отношения, связанные с проведением референдумов, к предмету советского государственного права²¹. При этом он указывал, что нормы государственного права закрепляют важнейшие моменты организации социалистического общества и государства и непосредственно регулируют общественные отношения, возникающие между определенным кругом субъектов в процессе проведения референдума²².

Несмотря на отсутствие законодательного запрета на проведение референдума в сфере налогообложения, термин «налоговый референдум» в российском законодательстве не применяется.

Отметим, что термин «налоговый референдум» используется в зарубежном законодательстве (например, в Швейцарии). Более того, считается, что референдум по налоговым проблемам как способ преодоления появившихся искажений в экономике и политике имеет преимущество в том, что учитывается мнение не только политических партий и лоббирующихся группировкой предпринимателей, но и неорганизованных в партии налогоплательщиков и потребителей, что существенно ограничивает возможность манипулировать общественным мнением при принятии важнейших решений²³.

Следует отметить, что налоги – это одна из основных форм участия граждан в управлении государством, так как именно они являются главным источником доходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы. В связи с этим конституционной обязанности уплачивать законно установленные налоги и сборы должно корреспондировать право получать объективную и достоверную информацию об эффективности их использования.

Более 10 лет назад по инициативе Счетной палаты РФ создана общероссийская неполитическая, неправительственная общественная организация «Российский союз налогоплательщиков», к целям которой относятся: защита прав добросовестных налогоплательщиков, в том числе практическая, научно-методическая помощь, формирование экспертных площадок для обсуждения актуальных вопросов налогообложения и бюджетной политики; содействие развитию малого и среднего бизнеса, индивидуального предпринимательства на основе прозрачной системы налогообложения и повышения уровня со-

бираемости налогов; развитие механизмов общественного контроля деятельности органов государственной власти по управлению национальными ресурсами; содействие совершенствованию системы налогового администрирования, налогового законодательства с учетом интересов налогоплательщика; развитие механизмов и проектов, направленных на повышение уровня налоговой грамотности и налоговой культуры.

В настоящее время обосновывается необходимость формирования региональных отделений общероссийской общественной организации «Российский союз налогоплательщиков» во всех субъектах РФ с существенным расширением их полномочий. Думается, что обсуждению законопроектов в налоговой сфере должно уделяться особое внимание в «Российском союзе налогоплательщиков», а также в региональных отделениях с целью защиты законных прав и интересов налогоплательщиков.

По мнению В. С. Основина, служебная роль государственно-правовых отношений в общественной жизни состоит в том, что они являются средством воплощения некоторых норм права во взаимоотношениях людей, при помощи которого эти нормы вносят твердый распорядок в общественные отношения, особенно в налогово-правовые.

Закончить статью хотелось бы словами Виктора Степановича Основина: «Жизнь так сложна и многообразна, что государство использует в своих актах различные способы воздействия на поведение людей. В одних случаях оно прямо устанавливает права и обязанности, в других – закрепляет общий принцип, соблюдение которого считает важным. Во всех этих случаях налицо будут нормы права, устанавливающие определенный вариант поведения, хотя степень определенности и форма содержащихся в них предписаний будут различными»²⁴.

В настоящее время многие налоговые правоотношения находятся в процессе реформирования, что обусловлено такими негативными явлениями, как экономические санкции, зависимость проекта федерального бюджета на 2015–2017 гг. от экономической ситуации, дефицитный характер бюджета и т.д. По мнению М. Мишустина, «в России и в мире грядут серьезные изменения по части уплаты налогов»²⁵, по

отдельным видам налогов²⁶. Следовательно, государство продолжает использовать «в своих актах различные способы воздействия на поведения людей», в данном случае – налогоплательщиков. А это значит, что и здесь был прав В. С. Основин, что еще раз подчеркивает объективный характер его научных положений применительно к современным реалиям развития Российского государства.

¹ Более подробно рассматриваемые вопросы раскрывались в монографии и ряде статей (см.: Гриценко В. В. Теория российского налогового права : современные проблемы / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2005 ; Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основины / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 157–175 ; и др.).

² Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 3.

³ См.: Алимбекова А. С. Налогово-правовые нормы и проблемы их реализации / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2011. С. 10–14.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. на 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁶ Основин В. С. Нормы советского государственного права. С. 19.

⁷ См., например: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 334–372 ; Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2003 года / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2004 ; Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009 года : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2010 ; Крохина Ю. А. Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Рос. юстиция. 2014. № 6. С. 41–44 ; По делу о проверке конституционности положений пунктов 6 и 7 статьи 168 и пункта 5 статьи 173 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Камснаб» : постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2014 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 24. Ст. 3143.

⁸ См.: Шепенко Р. А. Налоговое право : конституционные нормы. М., 2006. С. 253.

⁹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 78.

¹⁰ Тексты конституций республик РФ см.: URL: www.constitution.garant.ru

¹¹ См.: Демин А. В. Налоговое право России : учеб. пособие. М., 2008. С. 50.

¹² См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. С. 21–22.

¹³ Основин В. С. Нормы советского государственного права. С. 8.

¹⁴ См.: Там же. С. 16.

¹⁵ См.: Налоговое право России : учебник / под ред. Ю. А. Крохина. М., 2011. С. 241.

¹⁶ См.: Там же. С. 261.

¹⁷ URL: <http://larevolution.ru>

¹⁸ См.: Шепенко Р. А. Указ. соч. С. 95.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

²⁰ Там же. 2008. № 17. Ст. 1754.

²¹ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. С. 20.

²² См.: Там же. С. 21.

²³ См.: Шепенко Р. А. Указ. соч. С. 100.

²⁴ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. С. 14.

²⁵ Мишустин М. А. Не платить очень сложно // Рос. газета. 2014. 27 окт.

²⁶ О внесении изменений в ст. 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»: федер. закон от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ // Рос. газета. 2014. 8 окт.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры административного
и муниципального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Тел.: 8-919-240-25-35

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Administrative and Municipal
Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Tel.: 8-919-240-25-35

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ И РОССИЯ

В статье рассмотрен действующий массив норм, регулирующих деятельность Организации экономического сотрудничества и развития. Большое внимание уделено взаимодействию ОЭСР и России, процессу вступления Российской Федерации в эту организацию.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Организация экономического сотрудничества и развития, Конвенция 1960 г., вступление России в ОЭСР.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT AND THE RUSSIA

The article deals with rules, that governing the Organization for Economic Co-operation and Development. The main attention is given to the interaction of the OECD and Russia, the process of Russia's adhesion to the Organization.

К е y w o r d s: Organization for Economic Co-operation and Development, Convention of 1960, Accession of Russia to the OECD.

Поступила в редакцию 20 октября 2014 г.

Памяти Учителя

Как известно, Виктор Степанович Основин уделял большое внимание правовым нормам и правоотношениям¹. Я сам на 1-м курсе писал курсовую под его руководством о нормах «советского государственного права». Конечно, речь шла о внутригосударственных нормах и правоотношениях. Однако методика их исследования и многие основания классификации полностью применимы и к нормам международного права, в чем я впоследствии и убедился. Кроме того, Виктор Степанович научил меня корректно вести полемику, трепетно относиться к источникам и тщательно выверять сноски. Все эти, как сейчас модно говорить, «компетенции» я использую по сей день.

Так получилось, что 2–5-й курсы я работал по административно-правовой тематике под руководством Ольги Кирилловны Застрожной. Однако, видимо, разглядев еще на 1-м курсе во мне определенный потенциал, Виктор Степанович в конце обучения предложил дальше учиться в аспирантуре Свердловского юридического института, чем и определил мою дальнейшую жизнь. Спасибо Учителю и вечная ему память!

© Бирюков П. Н., 2015

В настоящее время решается вопрос о вступлении России в Организацию экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). В рамках ОЭСР разрабатываются международные договоры, требующие одобрения государствами. Кроме того, Организация издает решения, которые также не являются «обязательными для государства-члена, пока они не будут одобрены в соответствии с требованиями его конституционных процедур» (п. 3 Учредительного договора ОЭСР). Иными словами, речь идет об одном из источников международного права – обязательных документах международных организаций. Таким образом, нормы ОЭСР будут обязательными для Российской Федерации.

ОЭСР² была создана на базе финансируемого США плана Маршалла («Европейской программы реконструкции»³). Целью плана было восстановление европейского континента после войны. Для осуществления плана Маршалла США настаивали на создании специальной организации.

Такая структура – Организация европейского экономического сотрудничества, ОГОЭС (Organisation for European Economic Co-operation, OEEC) – была создана в 1948 г., и в ее задачи входил контроль за реализацией плана Маршалла, а также обеспечение интеграции экономики европейских государств. Первоначально участниками Организации были 20 государств мира, из которых 18 представляли Европу, 2 – США и Канада. В 1951 и 1957 гг. были созданы Европейские сообщества, которые реализовали идею европейской интеграции, после чего Организация европейского экономического сотрудничества выполнила свою миссию и ее решено было реорганизовать. Для этого 14 декабря 1960 г. была подписана Конвенция об учреждении ОЭСР⁴, которая вступила в силу 30 сентября 1961 г.

Таким образом, ОЭСР является правопреемником ОГОЭС, и в ней участвуют свыше 30 государств.

8 июня 1994 г. в Париже была принята «Декларация о сотрудничестве между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития»⁵. Согласно п. 3 Декларации, сотрудничество будет осуществляться на основе ежегодных рабочих программ, содержание которых определяется с учетом текущих экономических приоритетов Российской Федерации, целей и ресурсов ОЭСР. Общая координация сотрудничества осуществляется МИД РФ и Центром ОЭСР по сотрудничеству со странами с переходной экономикой (п. 5). Решения относительно участия Российской Федерации в качестве наблюдателя в работе конкретных органов ОЭСР (комитетов, рабочих групп) принимаются Советом ОЭСР. 8 июня 1994 г. было подписано Соглашение между Правительством РФ и ОЭСР о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации⁶. В 1996 г. наше государство подало заявку на вступление в ОЭСР и начало подготовку к присоединению, которое включает в себя следующие этапы.

1. Рассмотрение ОЭСР общего обзора экономической политики нашего государства, а также его политики в ряде других ключевых областей. При этом Совет ОЭСР будет опираться на представленное Генеральным секретарем мнение различных органов ОЭСР по этому вопросу. Различные комитеты составляют свои заключения после обзора политики Российской Федерации. После завершения работы над всеми официальными заключениями органов ОЭСР и обзорами Секретариата Генеральный секретарь представит на рассмотрение Совета документ по этим вопросам. В 1997 г. был подписан «Протокол о создании специального Комитета по связям между ОЭСР и Российской Федерацией», в задачу которого входила координация мероприятий по вступлению России в ОЭСР.

В 2007 г. Россию пригласили начать процесс присоединения. В ходе 1155-й

сессии Совета, состоявшейся 10–13 мая 2007 г., была согласована «Общая процедура вступления новых членов»⁷, в которой излагались общие правила и основные этапы процесса присоединения – так называемая «дорожная карта».

В ноябре 2007 г. на 1163-й сессии Совета ОЭСР была принята «дорожная карта» присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР⁸. Данный документ определяет процедуру, позволяющую странам-членам оценить готовность и возможность России выполнять обязательства, налагаемые членством в организации.

2. После завершения рассмотрения условий присоединения Правительство РФ направляет Генеральному секретарю ОЭСР заявление о вступлении.

3. Согласно ст. 16 Конвенции 1960 г. на основе заявления и с учетом докладов соответствующих органов и Генерального секретаря, а также итогов рассмотрения Советом вопроса о соответствии основополагающим ценностям Совет должен принять единогласное решение пригласить Российскую Федерацию присоединиться к Конвенции на условиях, которые она готова принять.

4. После получения приглашения присоединиться к ОЭСР Российской Федерации необходимо предпринять на национальном уровне надлежащие шаги по присоединению. Государство должно ратифицировать или одобрить Конвенцию (ст. 14). Инструменты ратификации или одобрения передаются на хранение Правительству Французской Республики, определенному в качестве Правительства-депозитария. Присоединение считается состоявшимся с передачей инструментов присоединения Правительству-депозитарию.

Что получает Россия от вступления в ОЭСР?

Во-первых, необходимо будет развивать законодательство в сфере деятельности организации. Этот процесс происходит

уже с начала 2000-х гг. Так, Правительство РФ приняло Постановление от 11 января 2000 г. № 25 «О вступлении Российской Федерации в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок». На основе документов ОЭСР происходило формирование отдельных положений антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

В результате применения стандартов ОЭСР государства устанавливают меры по контролю в сфере валютных отношений и банковского законодательства. Статья 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» разрешает российским резидентам открывать без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами ОЭСР. Правила ОЭСР препятствуют нарушениям валютного законодательства и предупреждают незаконные операции и отмывание денег.

В 2011 г. в Налоговый кодекс РФ (часть первая) был внесен новый раздел, регулирующий вопросы налогообложения при использовании трансфертного ценообразования, что приближает российские стандарты налогового регулирования в этой области к международным, в основе которых лежит «Руководство ОЭСР по трансфертному ценообразованию для транснациональных компаний и налоговых ведомств», и должно повысить эффективность налогового администрирования.

При мониторинге налоговых льгот в России выявлено, что среди основных причин недополучения доходов бюджетом являются нормы, предусматривающие освобождение от налогообложения НДС финансовых и банковских операций. Такие механизмы являются по своей сути не льготами, а базовыми элементами действующей налоговой системы, соответствующей прин-

ципам налогообложения аналогичных операций в налоговых системах стран ОЭСР.

Таким образом, документы ОЭСР уже сейчас являются ориентирами по совершенствованию российского законодательства.

Во-вторых, будет совершенствоваться международно-правовая база России. В частности, ОЭСР рекомендует заключать межправительственные соглашения об обмене налоговой информацией государств-членов. Сделки с низконалоговыми юрисдикциями подлежат обязательному контролю с точки зрения трансфертного ценообразования, в отношении резидентов таких юрисдикций не распространяется право применения пониженной ставки налогообложения дивидендов при стратегическом владении. Российским правительством уже принято принципиальное решение о необходимости заключения такого рода международных договоров. Кроме того, Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ⁹ Россия присоединилась к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.¹⁰

В-третьих, российские государственные органы получают прямые правила применения документов, принятых ОЭСР. В настоящее время суды действуют по собственной инициативе, подкрепляя аргументацию по конкретным делам ссылками на документы ОЭСР.

Например, в постановлении ФАС ЦО от 19 апреля 2011 г. говорится, что суд обоснованно принял во внимание положения Рекомендаций ОЭСР по трансфертному ценообразованию и Модельной налоговой конвенции ОЭСР, в которых использован ряд терминов и понятий (в том числе определяющих принципы распределения прибыли и бремени расходов между их участниками – принцип «вытянутой руки»), закрепленных именно в названных Рекомендациях и Конвенции.

Такой подход соответствует и положениям Гражданского кодекса РФ. В постановлении ВАС РФ от 15 ноября 2011 г. № 8654/11 сделана ссылка на официальный комментарий ОЭСР к Модельной конвенции об избежании двойного налогообложения.

В то же время при отсутствии четкого механизма имплементации правил ОЭСР такое применение в полноценном объеме невозможно.

В-четвертых, в процессе подготовки к вступлению в ОЭСР ведется большая работа по обучению сотрудников государственных органов действующим в мире правилам и нормам.

Так, в октябре 2005 г. секретариат ОЭСР проводил в Санкт-Петербурге семинар по применению антимонопольных норм для судей арбитражных судов. Летом 2012 г. для российских государственных органов и организаций, научных учреждений, общественных организаций, объединяющих промышленников и предпринимателей, и общественных объединений, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции, будет проведен семинар по вопросам организации и правового регулирования лоббистской деятельности.

В-пятых, ОЭСР выполняет роль крупнейшего в мире и надежного источника сопоставимых статистических данных. Базы ОЭСР охватывают такие разнообразные области, как системы национальных счетов, экономические показатели, торговля, занятость, миграция, образование, энергетика, здравоохранение и экология. Обмен мнениями между правительствами стран приведет к созданию юридически обязательных документов, регулирующих свободное движение капиталов и услуг.

В-шестых, ОЭСР ставит себе цель либерализовать торговлю и содействовать укреплению правил ВТО. Она активно сотрудничает с ВТО. Членство в ОЭСР позво-

лит России развить внешнеэкономические связи на мировом рынке. ОЭСР помогает правительствам получить информацию о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

Наконец, ОЭСР оказывает помощь правительствам в осуществлении программ по борьбе с бедностью, содействию в области экономического роста, финансовой стабильности, развития торговли и инвестиций, технологии, инноваций, предпринимательства и содействия развитию. К другим задачам относится создание рабочих мест, обеспечение социального равенства и добросовестного и эффективного государственного управления.

Россия активно участвует в деятельности ОЭСР в качестве наблюдателя в 13 комитетах и нескольких рабочих группах, что дает ей право высказывать свою позицию по обсуждаемым вопросам, участвовать в выработке решений и рекомендаций¹¹.

Статус наблюдателя предоставлен России в Комитетах по обзорам экономического положения и развития; стали; научно-технической политике; образованию; занятости, труду и социальным вопросам; законам и политике в области конкуренции; рыболовству; сельскому хозяйству; политике в области информации, компьютеров и связи; налоговым вопросам; промышленности, а также в Рабочей группе Совета ОЭСР по судостроению и Рабочей группе Комитета по политике в области охраны окружающей среды по гармонизации наблюдения за нормативной деятельностью в биотехнологии.

В 2012 г. Россия выполнила два принципиальных условия членства в ОЭСР: присоединилась к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и ратифицировала Протокол о присоединении к ВТО¹².

Минэкономразвития России совместно с другими российскими ведомствами активно взаимодействует с руководством и Секретариатом ОЭСР по решению вопросов, связанных с присоединением России к этой Организации, результатом чего явилось согласие 5 из 22 отраслевых комитетов ОЭСР на присоединение России. С остальными комитетами продолжается активная работа как в рамках самой ОЭСР, так и через консультации с ее странами-участницами. Однако согласно заявлению Совета ОЭСР от 13 марта 2014 г. Организация приостановила процесс вступления России на неопределенный срок в связи с событиями на Украине.

Думается, что со временем санкции будут сняты, а процесс вступления продолжен. Результаты, которых ОЭСР достигла за время своей деятельности, свидетельствуют в пользу членства России в этой организации. Став членом ОЭСР, Россия получит доступ к ресурсам этой организации (ежегодный анализ ведущих мировых аналитиков и рекомендаций, методов по борьбе с коррупцией и налоговых практик и многих других важнейших аспектов экономики). В результате в России повысится качество государственных институтов, вырастет степень доверия общества к политике государства, улучшится инвестиционный климат.

¹¹ См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963; Его же. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года: учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.]; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979; Социальный контроль в СССР: учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981.

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: <http://www.oecd.org> (дата обращения: 20.10.2014).

³ URL: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm> (дата обращения: 20.10.2014).

⁴ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development 1960. URL: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> (дата обращения: 20.10.2014).

⁵ URL: http://www.oecd.ru.org/oecd_decl.html (дата обращения: 20.10.2014).

⁶ Там же.

⁷ Документ Совета ОЭСР C(2007)31/FINAL.

⁸ URL: <http://www.oecd.ru.org/roadmap.html> (дата обращения: 20.10.2014).

⁹ URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102304231> (дата обращения: 20.10.2014).

¹⁰ URL: http://www.google.ru/url?sa=t&rt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.anticorrupt-ul.ru%2Fflaws%2Fworld%2Foecd_antibribe.html&ei=98BEVMOiBoeCzAOdnYBI&usg=AFQjCNHiw_AhT1to9GjPYxi-ZurQhGgiw&bv=bv.77648437,d.bGQ (дата обращения: 20.10.2014).

¹¹ См.: URL: <http://www.oecd.org/russia> (дата обращения: 20.10.2014).

¹² О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. : протокол от 16 декабря 2011 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132721/ (дата обращения: 20.10.2014).

Воронежский государственный университет

Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права

E-mail: birukovpn@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 255-84-92

Voronezh State University

Birukov P. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the International and European Law Department

E-mail: birukovpn@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 255-84-92

В. Л. Бабурина

Воронежский государственный университет

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ГРАЖДАНСТВА

В статье определены понятие и виды конституционно-правовых отношений гражданства. Рассмотрено содержание структурных компонентов конституционно-правовых отношений гражданства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: отношения гражданства, отношения по поводу гражданства.

THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL RELATIONS OF CITIZENSHIP

In this article the author defines the concept and types of constitutional legal relations of citizenship. The author considers the content of the structural components of the constitutional legal relations of citizenship.

К e y w o r d s: relations of citizenship, relations about citizenship.

Поступила в редакцию 14 января 2015 г.

Гражданство – первичный элемент конституционно-правового статуса личности, определяющий характер ее взаимоотношений с государством.

Иностранец или лицо без гражданства, желающее приобрести российское гражданство, а также лицо, уже имеющее статус гражданина Российской Федерации, взаимодействуют с российским государством в рамках *урегулированных нормами конституционного права конституционно-правовых отношений гражданства и отношений по поводу гражданства.*

Отношения гражданства относятся к особой группе конституционно-правовых отношений, обладающих длящимся характером.

Весомый вклад в развитие теоретических положений конституционно-правовых

отношений гражданства внес выдающийся ученый – юрист, доктор юридических наук, профессор В. С. Основин¹. Именно он впервые в юридической литературе сформулировал понятие «правовое состояние» как разновидность государственно-правовых отношений, к которым он относил правоотношение гражданства². Среди особенностей данного правоотношения В. С. Основин выделил следующие: особое юридическое содержание; особый круг субъектов; наличие определяющей роли по отношению ко всем иным правоотношениям, так как в них в наиболее общей форме выражены суверенитет народа, проявляется общенародный характер государства, правовой статус личности; особое юридическое содержание³.

В дальнейшем развитие теоретических положений правового состояния гражданства отражалось в трудах других исследо-

© Бабурина В. Л., 2015

вателей-конституционалистов⁴, а также в работах учеников В. С. Основина⁵ и не утрачивает своей актуальности и в настоящее время.

Отношения по поводу гражданства представляют собой группу отношений, складывающихся в процессе приобретения российского гражданства по различным основаниям, а также в связи с выходом из гражданства России.

Рассмотрим структуру конституционно-правовых отношений гражданства.

Общим объектом правового состояния гражданства и конституционно-правовых отношений по поводу гражданства является, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Правовой характер связи лица с государством, образующей отношения гражданства, проявляется в юридическом оформлении этой связи: государство в законе устанавливает основания, по которым то или иное лицо признается его гражданином, основания приобретения и прекращения гражданства, порядок решения этих вопросов; гражданство каждого человека юридически

оформляется документами, подтверждающими это гражданство (паспорт гражданина Российской Федерации или иной документ, содержащий указание на гражданство лица).

Устойчивый характер связи лица с государством заключается в том, что эта связь имеет постоянный характер. Правовое отношение гражданства между гражданином Российской Федерации и Российской Федерацией возникает с момента рождения или приобретения российского гражданства, а заканчивается лишь в связи с прекращением российского гражданства.

Субъектами конституционно-правовых отношений гражданства являются, с одной стороны, физическое лицо, с другой стороны, государство в лице органов власти, ведающих делами о гражданстве, т.е. решающих вопросы, связанные с гражданством.

Физические лица как субъекты конституционно-правового отношения гражданства могут иметь конституционно-правовой статус гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина, лица без гражданства.

К органам государственной власти, совершающим юридически значимые действия в сфере отношений по поводу гражданства, относятся следующие (таблица).

Т а б л и ц а

Органы государственной власти, совершающие юридически значимые действия в сфере отношений по поводу гражданства

№ п/п	Наименование органа государственной власти	Нормативно-правовой акт
1	2	3
1	Президент Российской Федерации	Статья 89 Конституции Российской Федерации, ст. 28 Федерального закона от 31 мая 2012 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»
2	Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ФМС России)	Статья 28 Федерального закона от 31 мая 2012 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»
3	Территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (территориальный орган ФМС России)	Статья 28 Федерального закона от 31 мая 2012 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»

1	2	3
4	Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (МИД России)	Статья 28 Федерального закона от 31 мая 2012 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»
5	Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации	Статья 28 Федерального закона от 31 мая 2012 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»
6	Федеральная служба безопасности Российской Федерации и ее территориальные органы	Пункт «р» ст. 12 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ
7	Министерство образования и науки Российской Федерации	Пункт 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации
8	Министерство обороны Российской Федерации	Пункт 12.1 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации
9	Федеральный орган исполнительной власти или высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации	Пункты 11 и 13 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации
10	Полномочный орган иностранного государства	Пункт «г» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2012 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»

Полномочия вышеуказанных органов государственной власти установлены законодательно.

Содержание конституционно-правовых отношений гражданства составляют корреспондирующие друг другу права и обязанности лица и государства.

Можно выделить следующий ряд правомочий человека и гражданина, которые реализуются в рамках конституционно-правовых отношений гражданства.

1. Правомочие человека и гражданина приобрести российское гражданство (ч. 1 ст. 6 Конституции Российской Федерации).

2. Правомочие человека и гражданина иметь единое и равное гражданство Российской Федерации независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Все граждане Российской Федерации имеют одинаковый

конституционно-правовой статус, обладают в равной мере правами, свободами, исполняют обязанности, вытекающие из российского законодательства. В вопросах гражданства не может быть «стажа», т.е. установления для кого-то льгот и преимуществ, обусловленных длительностью состояния в российском гражданстве.

Так как гражданин Российской Федерации находится в устойчивой правовой связи со своим государством, то правомочие иметь российское гражданство имеет длящийся характер в отличие от правомочия приобрести российское гражданство, которое ограничивается достижением конкретной цели – приобретением гражданства Российской Федерации.

2.1. Правомочие гражданина Российской Федерации иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) (ст. 62 Конституции Российской Федерации, ст. 6 Федерального закона «О граж-

данстве Российской Федерации»). Такая возможность предоставляется в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

3. Правомочие гражданина Российской Федерации изменить гражданство, включая возможность выйти из российского гражданства (ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации, ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

4. Правомочие гражданина Российской Федерации гарантированно обладать российским гражданством (включая сохранение российского гражданства лицам, проживающим за пределами России), что обеспечивается недопустимостью лишения гражданства Российской Федерации со стороны государства (ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации, ч. 3, 4 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Принцип сохранения российского гражданства лицам, проживающим за ее пределами, следует из естественного права человека выбирать место своего жительства, свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно возвращаться⁶.

Лишение гражданства – это действие государства в лице его компетентного органа, прекращающего своим актом без учета воли гражданина его правовую связь со своим государством. Законодательство о гражданстве советского периода предусматривало лишение гражданства, в частности, по приговору суда, в случаях, предусмотренных законом, или в силу особого указа Президиума Верховного Совета СССР⁷; за совершение действий, порочащих высокое звание гражданина СССР и наносящих ущерб престижу или государственной безопасности СССР⁸. Запрет в Конституции Российской Федерации и в Законе о гражданстве 2002 г. лишать человека гражданства следует из права человека на гражданство, двустороннего характе-

ра связи между человеком и государством, что предполагает расторжение этой связи как той, так и другой стороной только по взаимному согласию.

5. Правомочие гражданина Российской Федерации в полном объеме реализовать конституционные права и свободы (ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации).

6. Правомочие гражданина Российской Федерации на покровительство со стороны материнского государства, когда он находится за пределами своей страны (ст. 61 Конституции Российской Федерации, ч. 5 ст. 4, ст. 7 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

7. Правомочие гражданина Российской Федерации получать защиту и покровительство со стороны своего государства (ст. 61 Конституции Российской Федерации, ч. 5 ст. 4, ст. 7 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Покровительство – это общий принцип заботы нашего государства о своих гражданах, в то время как защита выражается в более конкретных и активных действиях. Важный аспект защиты интересов граждан России заключается в том, что гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству (ч. 1 ст. 61 Конституции Российской Федерации, ч. 5 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Принцип невозможности высылки впервые был поднят на конституционный уровень Конституцией РСФСР 1978 г. Родилась такая норма с учетом печального опыта 1970-х гг., когда лица, критически настроенные по отношению к советскому политическому режиму (так называемые диссиденты), выдворялись из страны, чаще всего с лишением их гражданства СССР. Что касается другого принципа – невозможности выдачи российского гражданина другому государству, – Конституция Российской Федерации 1993 г. пошла здесь дальше Закона Российской Фе-

дерации о гражданстве 1991 г. Последний в ч. 3 ст. 1 допускал, что гражданин не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора Российской Федерации⁹. Конституция Российской Федерации 1993 г. не называет никаких условий возможной выдачи и однозначно ее запрещает.

8. Правомочие человека и гражданина требовать от государства обеспечения осуществления всех вышеуказанных правомочий в рамках реализации права на российское гражданство.

Российский гражданин обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации и действующее российское законодательство (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации), защищать Отечество (ст. 59 Конституции Российской Федерации): способствовать укреплению могущества и авторитета российского государства, защищать его интересы и т.д. В свою очередь, Российская Федерация по отношению к каждому российскому гражданину в правоотношениях гражданства обязана гарантировать реализацию каждого из вышеуказанных правомочий путем осуществления как активной деятельности (создание реальных условий для реализации права на гражданство), так

и пассивной (например, воздержание от совершения действий, направленных на лишение российского гражданства), а также вправе требовать от гражданина Российской Федерации выполнения возложенных на него обязанностей.

В правовом положении Российской Федерации в конституционных отношениях гражданства проявляется особенность этих отношений, так как только в отношениях гражданства наше государство, с одной стороны, защищает российского гражданина как на своей территории, так и за ее пределами, а с другой стороны, требует от него законопослушного и социально активного поведения¹⁰.

Важным элементом в содержании конституционно-правовых отношений гражданства является неразрывная взаимная ответственность гражданина и государства за обеспечение вышеуказанных прав друг друга и реализацию обязанностей друг перед другом.

Последовательная реализация взаимных прав, обязанностей и ответственности российского государства и гражданина – важнейшее условие преодоления современных трудностей обеспечения устойчивого развития России.

¹ См.: Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008.

² См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые нормы и отношения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1965. С. 22.

³ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 21–23.

⁴ См., например: Бойцов В. Я. Система советского государственного права. Уфа, 1972. С. 24 ; Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М, 1974. С. 12–13.

⁵ См., например : Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов. М., 1997 ; Его же. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002 ; Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью. Воронеж, 1986 ; Ее же. Основы правового положения (статуса) личности // Сов. государственное право : учеб. пособие / под ред. В. С. Основина. Воронеж, 1991. С. 6–23 ; Ее же. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений // Журн. рос. права. 2003. № 6. С. 58–68 ; Ее же. Конституционно-правовой статус российского государства. М. ; Воронеж, 2006. С. 281.

⁶ См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁷ См.: О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик : закон СССР от 19 августа 1938 г. № 13425-2 // Ведомости ВС СССР. 1938. № 11. Ст. 143.

⁸ См.: О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик : закон СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX // Ведомости ВС СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

⁹ О гражданстве Российской Федерации : закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1991. № 11. Ст. 226.

¹⁰ См.: Советское государственное право : учеб. пособие / под ред. В. С. Основина. Воронеж, 1991. С. 11.

Воронежский государственный университет

Бабурина В. Л., аспирантка кафедры
конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: iurfa@mail.ru
Тел.: 8-910-242-49-41

Voronezh State University

Baburina V. L., Post-graduate Student
of the Russian and Foreign Constitutional Law
Department

E-mail: iurfa@mail.ru
Tel.: 8-910-242-49-41

С. М. Бекетова

Воронежская областная Дума

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена законодательному процессу в субъектах Российской Федерации. Анализируются особенности законодательства субъектов Российской Федерации. Рассматривается трансформация объекта, субъекта, а также стадий законодательного процесса в регионах.

К л ю ч е в ы е с л о в а: законодательный процесс в субъектах Российской Федерации, субъект, объект, стадии законодательного процесса, региональное законодательство.

CONCEPT AND FEATURES OF LEGISLATIVE PROCEDURE IN THE RUSSIAN FEDERATION'S REGIONS

The article is about the legislative procedure in the Russian Federation's regions. Features of regional legislation are analyzed. Transformation of the subject, the object and the stages of legislative procedure are also considered there.

K e y w o r d s: legislative procedure in the Russian Federation's regions, subject, object, stages of legislative procedure, regional legislative.

Поступила в редакцию 22 октября 2014 г.

Конституция Российской Федерации существенно перераспределила законодательные полномочия между Российской Федерацией и входящими в ее состав республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами (ст. 5, 76). В результате все субъекты Российской Федерации впервые получили большие возможности не только для принятия законов, но и создания нормативной основы для законодательного процесса.

Актуальность исследования законодательного процесса как самостоятельного правового явления определяется следующими факторами.

1. Любая материальная норма может выступать регулятором общественных отношений только в случае подключения к такому регулированию соответствующими процедурно-процессуальными предписаниями. В противном случае она ограничивает диапазон своего воздействия лишь уровнем правовой информации¹. Конституция Российской Федерации, предоставив субъектам Российской Федерации право на принятие законов, не определяет формы его осуществления. Данное положение, несмотря на его важность и политическую значимость, без процессуальной регламентации может остаться абстрактной правовой декларацией. Единственным способом введения в действие конституционных предписаний является создание в регионах собствен-

© Бекетова С. М., 2015

ных процедур законотворчества. Поэтому формирование процессуальных правил законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации – важнейшее средство реализации конституционных норм.

2. Законодательный процесс всегда направлен на создание закона, который является центральным элементом правовой системы республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Рождение закона, начиная со стадии его разработки и заканчивая принятием и опубликованием, – это процедура, в результате которой в действующую нормативную ткань вводятся новые юридические нормы. Научно обоснованный и правильно организованный законодательный процесс создает предпосылки для выработки наиболее совершенных по содержанию и форме правовых предписаний, соответствующих особенностям политического, экономического, социального развития отдельных субъектов Российской Федерации. От нормативных процедур законотворчества зависит качество принимаемых региональных законов и их жизнеспособность.

3. Законодательный процесс является важнейшим стабилизирующим началом, правовым ориентиром в создании системы законодательства в субъектах Российской Федерации. В период бурной активизации нормотворческой деятельности встает острая проблема внутренней структуризации региональных законодательных актов. Это вызвано тем, что в субъектах Российской Федерации часто отсутствует четкое представление о том, какую систему законодательства они строят, из каких отраслей, подотраслей (разделов, блоков) она должна состоять, какую структуру будет иметь каждая отдельная отрасль законодательства, какова очередность принятия законов для обеспечения системности формирования и развития регионального законодательства². Значимая роль в данном случае принадлежит законодатель-

ному процессу, поскольку планирование и подготовка проектов законодательных актов – одна из существенных его стадий. Именно здесь закладывается основа законодательных массивов республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, определяются ее системообразующие элементы и их взаимосвязь.

4. В основе законодательного процесса лежит принцип законности. Он проявляется в том, что законодательство субъектов Российской Федерации должно формироваться в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Законность может выполнить свое назначение лишь при наличии условий и средств, гарантирующих ее реальность. Такими средствами выступают процессуальные нормы, устанавливающие процедуру принятия законов в субъектах Российской Федерации. Строгое соблюдение правил законодательного процесса обеспечивает правомерность создаваемого законодательного акта.

С момента вступления в силу новой Конституции Российской Федерации понятия «законодательный процесс», «законодательная процедура», «порядок подготовки и принятия законов», «законотворчество» получили устойчивое признание и использование в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах. Данная тенденция нашла свое отражение в уставах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, устанавливающих процедурные правила принятия законов. В связи с этим проблемы становления, развития, совершенствования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации представляют теоретический и практический интерес.

Начало фундаментальному изучению и анализу процессуальных форм законотворчества в 1970–1980-е гг. одним из первых положил известный ученый В. С. Основин.

Именно он выделил в структуре государственного права формирование процессуальных норм, направленных на принятие законов³.

В период нормативного совершенствования политических, экономических и социальных отношений меняется и законодательный процесс: трансформируются объемы законодательства, появляются новые субъекты законодательной инициативы и новые стадии законодательного процесса.

Прежде чем сформулировать понятие «законодательный процесс в субъектах Российской Федерации», определить его участников, границы, объем, содержание и особенности, необходимо проанализировать понятие «законодательство субъектов Российской Федерации», на формирование которого в конечном итоге направлено региональное законотворчество.

Термин «законодательство» имеет весьма неоднозначное толкование и вызывает теоретические споры среди ученых. В широком смысле слова под законодательством понимается система издаваемых уполномоченными правотворческими органами юридических актов, устанавливающих нормы права. В то же время понятие «законодательство» имеет и более узкое специальное значение, которое представляет собой совокупность взаимосвязанных законов⁴.

Для определения правильных подходов к данной проблеме необходимо выделить в виде основного ориентира категорию «закон» как основополагающего элемента, строительного материала всей правовой системы.

Конституция Российской Федерации 1993 г., по сравнению с ранее закрепленными конституционными положениями, создала принципиально новые условия для повышения статуса и роли закона. Это проявилось и в расслоении законодательства на два уровня: федеральный и региональный. Такая градация дает возможность рассмотрения и изучения законодатель-

ства субъектов Российской Федерации как самостоятельного правового явления.

Содержание названной юридической категории раскрыто в ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет: «Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов». Следовательно, Конституция Российской Федерации выделяет в правовой системе субъектов Российской Федерации именно закон, отграничивая его от иных видов правовых актов.

Закон субъекта Российской Федерации – нормативный акт, принимаемый законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, конституцией или уставом субъекта Российской Федерации и регулирующий основные вопросы государственного, экономического и социального развития, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации⁵. Используя на уровне регионов термин «законодательство», целесообразно вести речь только о совокупности законов. Иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти, не могут выступать элементами названной правовой категории. Подтверждением этому служат практически все кодексы Российской Федерации (за исключением Трудового), в которых дается узкое понимание законотворчества.

Таким образом, законодательство субъектов Российской Федерации – совокупность законов, принятых исключительно законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации или населением путем всенародного голосования

(референдума) по вопросам, находящимся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации, а также в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Формирование регионального законодательства вызвало необходимость установления нормативных основ законодательного процесса. В специальной юридической литературе при характеристике любого вида процесса подчеркивается, что это всегда деятельность государственного органа, направленная на осуществление конкретных действий, реализацию и применение материальных норм⁶.

Для законодательного процесса регионов названные признаки применяются в полном объеме.

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации – это организационно-процессуальная деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации (или народа), направленная на принятие законов. При этом законодательство – это только часть деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти на уровне региона. Ее необходимо отличать от иных процессуальных форм работы названных органов, связанных, например, с работой депутатских комитетов, депутатским запросом, отзывом депутата, принятием иных правовых актов.

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации имеет определенную правовую оболочку, т.е. вся процедура по созданию закона урегулирована нормами права. При этом основу законодательной деятельности составляют правовые акты, форма и содержание которых определяются самими субъектами Российской Федерации. Несмотря на большое разнообразие названных актов в регионах, в их основе всегда лежат процессуальные нормы, подробно регламентирующие все стадии, этапы рождения законов.

Следовательно, законодательный процесс в субъектах Российской Федерации можно рассматривать и как правовой институт, представляющий совокупность норм, регулирующих процессуальные отношения, возникающие при принятии законов и закрепленные в правовых актах, принимаемые субъектами Российской Федерации. В данном случае правоотношения, возникающие в процессе законодательной деятельности органов государственной власти, имеют свои характерные объекты, субъекты, содержание.

Объектом законодательного процесса в субъектах Российской Федерации является закон. При этом региональный закон может выступать как конечный результат, «продукт» законотворческой деятельности и как акт, подлежащий официальному толкованию законодательными органами.

Региональные законы – это особые нормативные акты, обладающие высшей юридической силой среди иных правовых актов субъектов Российской Федерации. Именно законы, издаваемые посредством строго определенной демократической процедуры, призваны регулировать важнейшие общественные отношения на территории краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов⁷. Собственная система законодательства в субъектах Российской Федерации отражает не только самобытность конкретной территории, но и ее самостоятельность в решении различных экономических и социальных вопросов. Особая значимость закона предполагает и особый порядок его принятия, который находит свое отражение в законодательном процессе субъектов Российской Федерации.

Об официальном признании и возращении роли региональных законов в правовой системе российского государства свидетельствует и тот факт, что Конституция Российской Федерации (ч. 6 ст. 76) обеспечила приоритет законов субъектов Российской Федерации.

ской Федерации перед федеральными в сфере их исключительного ведения.

Рассматривая региональные законы как объект законодательного процесса, нельзя не остановиться на проблемах компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которой принимаются законы.

В отечественной юриспруденции сложилась точка зрения о том, что компетенция государственного органа определяется через два ее элемента: предметы ведения и полномочия. Под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения⁸.

Круг предметов ведения, по которым законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право принимать свои законы, закреплён в Конституции Российской Федерации (ст. 72, 73, 76). Поэтому законодательный процесс в субъектах Российской Федерации может быть рассмотрен как система действий законодательных (представительных) органов государственной власти региона только в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти региона в сфере законодательства является важнейшим определителем и ограничителем возможности правового регулирования определенного круга общественных отношений и ее материализации в законах субъектов Российской Федерации.

На практике при создании в регионах собственной нормативной базы возникает очень много проблем при определении компетенции по тем или иным предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Единственным правовым актом, дающим ответы на поставленные вопросы, является Конституция Российской Федерации (ч. 2, 4 ст. 76), которая предлагает, на первый взгляд, достаточно простую схему:

– по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации);

– вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Однако на практике, создавая тот или иной закон, субъекты Российской Федерации сталкиваются с проблемой пересечения правовых норм, устанавливающих предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации, например, региональные законы, определяющие основы статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти.

Достаточно спорным оказался вопрос депутатской неприкосновенности на уровне регионов.

Этот институт представляет собой сложное переплетение правовых норм, которые затрагивают сферу регулирования различных отраслей – конституционного, трудового, административного, уголовно-процессуального. При этом большая часть норм названного института относится к ведению конституционного права, в рамках которого находят свою реализацию отдельные положения уголовно-процессуального и адми-

нистративного законодательства, в части установления дополнительных гарантий при привлечении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к ответственности. Правовая неопределенность привела к исключению из Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2014) ст. 14, устанавливающей порядок получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти на лишение депутата неприкосновенности⁹.

Не менее дискуссионным представляется вопрос об установлении в законах субъектов Российской Федерации дополнительных трудовых гарантий депутатам, осуществляющим свои полномочия без отрыва от основной производственной и служебной деятельности.

В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе принципов, касающихся статуса региональных депутатов. Казалось бы, отсутствие федерального закона, в полном объеме устанавливающего права, обязанности, гарантии, ответственность и ограничения при осуществлении своих полномочий депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, дает возможность установления должностных гарантий трудовых прав народных избранников.

Однако защита прав депутатов может осуществляться только в пределах, определенных законодательством Российской Федерации, и нормы Трудового кодекса Российской Федерации ставят определенные

ограничения. Так, ч. 1 ст. 6 Трудового кодекса Российской Федерации порядок заключения, изменения, расторжения трудовых договоров относит к ведению федеральных органов государственной власти. В ч. 2 ст. 6 указанного Кодекса предусмотрена возможность принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных актов, содержащих нормы трудового права, но только по вопросам, не отнесенным к полномочиям федеральных органов государственной власти¹⁰.

Как следствие, из законов субъектов Российской Федерации, регулирующих статус депутатов, исчезли нормы, устанавливающие гарантии при увольнении с работы по инициативе работодателя, сохранение заработной платы на период осуществления депутатских полномочий, и др. Еще одним ярким примером является избирательное законодательство, по поводу которого до сих пор ведутся дискуссии, к какому предмету ведения оно относится.

Законодательный процесс в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах – сложное многогранное правовое явление, осуществляемое в различных процессуальных формах. Поэтому объектом законодательного процесса может выступать не только закон субъекта Российской Федерации, но и проект федерального закона.

Это происходит в случаях участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе:

а) при реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (здесь объектом может являться проект федерального закона даже по предметам исключительного ведения Российской Федерации);

б) при рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместно ведения Российской Федерации и субъек-

ектов Российской Федерации, передаваемых парламентом Российской Федерации регионам для одобрения, внесения изменений и дополнений;

в) при даче отзывов по проекту федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов до рассмотрения в первом чтении.

В современный период существенно расширяется круг субъектов законодательной инициативы. К ним относятся прежде всего институты гражданского общества.

Так, в Воронежской области это Торгово-промышленная палата Воронежской области по вопросам экономики и внешне-экономических связей, Союз сельскохозяйственных производителей Воронежской области по вопросам сельского хозяйства¹¹. В Тамбовской области названное право принадлежит Ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области», уполномоченному по правам ребенка в Тамбовской области¹², в Белгородской области – общероссийским, межрегиональным и региональным общественным объединениям¹³, в Липецкой – группе избирателей, проживающих на территории области, численностью не менее 2 % от общей численности избирателей области, в Курской области – общественной организации «Федерация профсоюзных организаций Курской области»¹⁴. Кроме того, руководствуясь Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г., во всех субъектах Российской Федерации скоро появятся новые субъекты законодательной инициативы – депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации от соответствующих регионов.

Всех субъектов регионального законодательства объединяет деятельность по реализации важнейшего конституционного права на создание собственных законов. Однако функции новых участников законодательного процесса различаются по объему и содержанию и строго регламентированы в нормативных правовых актах, уста-

навливающих процедурные правила принятия законов.

Народ как субъект законодательного процесса также может принимать участие в создании региональных законов. Однако с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. народ продолжает оставаться не самым активным участником законодательного процесса. Его роль не всегда обоснованно ограничивается нормами федерального или регионального законодательства.

Так, согласно ч. 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В данном случае норма носит императивный характер и исключает возможность принятия основного закона региона путем референдума¹⁵.

Анализ современного регионального законодательства позволяет также прийти к выводу, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации народ наделен правом законодательной инициативы и тем самым лишен возможности влияния на творческий процесс создания законов.

Особенно следует выделить роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Названное лицо при создании региональной законодательной базы проявляется в следующих направлениях: реализация права законодательной инициативы при внесении проектов законов, право утверждения либо отклонения принятого законодательным (представительным) органом закона, право подписания и обнародования правовых законодательных актов, право обязательной дачи заключения при принятии законов, регулирующих налоговые, финансовые, бюджетные отношения в субъектах Российской Федерации.

Одной из основных фигур законотворчества являются депутаты. Они осуществляют творческий процесс формирования закона, начиная от инициативы по его внесению и заканчивая принятием.

В связи с этим возникает вопрос: можно ли рассматривать депутатов как самостоятельных участников законодательного процесса? Выделение депутатов в самостоятельную категорию субъектов законотворчества представляется спорным и не совсем соответствует правовой природе законодательных (представительных) органов государственной власти. Депутаты – избранные народом представители, уполномоченные осуществлять в законодательных (представительных) органах государственной власти законодательные и иные полномочия.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации закреплены разнообразные формы депутатской деятельности, к которым, например, относятся право на внесение проекта закона (законодательная инициатива); участие в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти; участие в работе постоянных и временных комиссий; участие в работе депутатских групп и фракций.

Проявление депутатской активности в ходе подготовки законопроектов отличается многообразием. В одних случаях депутаты учитывают высказанные избирателями мнения, аккумулируют их и доводят до сведения законодательных органов, в других – вносят свои конкретные предложения по работе в подготовительные группы, комиссии (комитеты) и, главное, активно участвуют в обсуждении законопроектов в ходе их первого, второго, а иногда и третьего чтения.

Однако любая форма законодательной деятельности, в том числе и законотворческая, проходит в законодательном (представительном) органе государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно

эти органы принимают решение на всех стадиях законодательного процесса, давая возможность продвижению законопроекта по всем ступеням законотворчества.

Депутат осуществляет нормотворческую деятельность только как член коллегиального органа. Как самостоятельный участник законодательного процесса выступает только при осуществлении им права законодательной инициативы и в других случаях, установленных регламентами этих органов.

Таким образом, в качестве субъектов законодательного процесса наиболее целесообразно выделять именно законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, от которых непосредственно зависит формирование законодательного массива.

В очень узких правовых рамках действуют и субъекты законодательной инициативы. Их роль, как правило, ограничивается только внесением законопроекта, поправок к нему, изменений и дополнений в действующие региональные законы. В самом законодательном процессе от первой до последней стадии названные субъекты, как правило, участия не принимают (исключение составляют депутаты и высшие исполнительные органы государственной власти).

В деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации нередко даже законодательная инициатива не имеет практического выхода и может тормозиться либо на уровне Совета Думы, депутатских комиссий, либо на заседаниях законодательного органа.

Преобразования коснулись и стадий законодательного процесса. Количество этапов законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации неодинаково. Однако можно выделить стадии, которые характерны для всех регионов. Это планирование законодательной деятельности, внесение предложений о подготовке проекта закона, принятие закона, утверж-

дение закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обнародование закона.

В настоящее время появляются новые стадии законодательного процесса, связанные с изменением как социально-политической ситуации в стране, так и федерального законодательства. Одной из них является мониторинг правоприменения.

Эффективность создания законодательства субъектов Российской Федерации неразрывно связана с оценкой качества нормативных правовых актов. Именно с помощью мониторинга определяется степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются проблемы, коллизии и противоречия. Это обеспечивает не только научно обоснованный подход к принимаемым нормативным актам, но и согласованность системы законодательства в целом¹⁶.

В Российской Федерации мониторингом законодательства занимались с 2007 г. (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, где непосредственно рождается закон).

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» обязанность по осуществлению мониторинга правоприменения в Российской Федерации возложена на Министерство юстиции Российской Федерации¹⁷.

Однако указанное не означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации отстранены от мониторинга своего законодательства, так как при его осуществлении выявляются тенденции и потребности правового ре-

гулирования. Например, в Воронежской области существовало большое число законов, предоставляющих льготы отдельным категориям граждан. По результатам мониторинга в целях улучшения качества и повышения эффективности регулирования данных правоотношений все они были систематизированы в единый закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области». Если на момент принятия в 2005 г. он предусматривал 19 категорий, меры социальной поддержки которых финансируются исключительно за счет средств областного бюджета, то на 1 июля 2012 г. их число возросло до 25.

Более того, в современный период почти все субъекты Российской Федерации имеют законы либо иные нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг¹⁸. Именно то, что процедура мониторинга закреплена в различных правовых актах субъектов Российской Федерации, дает право сделать вывод, что это новая самостоятельная стадия законодательного процесса, в основе которой лежат процессуальные нормы, определяющие эффективность и результативность законодательства.

Не так давно в нашей стране появился новый институт гражданского общества – Общественная палата. Ее роль в создании региональных нормативных актов установлена Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁹. Одной из форм работы Общественной палаты является проведение экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации. Хотя данная экспертиза носит рекомендательный характер, у законодательных органов государственной власти возникают определенные обязанности: а) представить проект закона по запросу палаты; б) рассмотреть заключение палаты по результатам экспертизы на заседаниях законодательного органа. Кроме того, в последнее время расширяется предмет общественной экспертизы

и появляются отдельные законы, регулирующие названные права²⁰. Поэтому общественную экспертизу также можно выделить как новую стадию законодательного процесса.

Нельзя не упомянуть еще об одной стадии законодательного процесса – антикоррупционной экспертизе. Она проводится в целях установления необоснованно широких пределов усмотрения или необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза правовых актов проводится прокуратурой Российской Федерации и специально уполномоченными органами (ст. 3)²¹.

Однако сказанное не только не исключает право законодательных (представительных) органов государственной власти проводить антикоррупционную экспертизу, а косвенно обязывает их совершать названные выше действия. Это обеспечивает не только качество законов, но и стабильность управления в органах государственной власти.

Поскольку нормативные правовые акты проверяются прокуратурой, законодатель или иной субъект законодательной инициативы должен быть полностью уверен в отсутствии коррупциогенных факторов в принимаемых нормах права. На это

направлены ряд законодательных и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, например, закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области»²², постановление правительства Воронежской области от 28 апреля 2010 г. № 352 «Об утверждении административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции “Проведение антикоррупционной экспертизы проектов законов Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы и поправок к ним, вносимых в Воронежскую областную Думу губернатором Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы, поступивших на заключение губернатору Воронежской области, законов Воронежской области, поступивших для их обнародования губернатором Воронежской области”»²³.

На основании изложенного можно сделать следующий вывод. Законодательный процесс – это динамичный, постоянно изменяющийся институт конституционного права. Его роль в государственном механизме достаточно велика. Он может подталкивать либо задерживать развитие тех или иных общественных отношений. Поэтому, чтобы региональное законодательство соответствовало политическому и социально-экономическому состоянию общества, уровню развития науки, внедрения инновационных технологий, в постоянном нормативном совершенствовании нуждается и региональный процесс, в результате которого и рождаются новые законы²⁴.

¹ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных отраслях») / под ред. И. А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 14.

² См.: Казанцев М. Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации : проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург, 1998. С. 29.

³ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965 ; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Барышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

- ⁴ См.: Российское законодательство : проблемы и перспективы. М., 1995. С. 1–6.
- ⁵ См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. С. 115.
- ⁶ См.: Петров Г. И. Задачи кодификации советского административного права // Сов. государство и право. 1985. № 6. С. 27; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. Л., 1976; Застрожная О. К. Советский административный процесс : учеб. пособие / под ред. В. С. Основины. Воронеж, 1985; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
- ⁷ См.: Байтин М. И. Некоторые общетеоретические вопросы в свете регионального законотворчества Российской Федерации // Законотворческая деятельность субъекта Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. (26–27 ноября 1997 г.). Саратов, 1997. С. 29–30.
- ⁸ См., например: Кутафин О. Е., Шерemet К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1973. С. 23–31; Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 77.
- ⁹ См.: Рос. газета. 1999. 19 окт.
- ¹⁰ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 4. С. 5–7.
- ¹¹ См.: Постановление Воронежской областной Думы от 21 апреля 2011 г. № 529-V-ОД // Собр. законодательства Воронеж. обл. 2011. № 4. Ст. 213.
- ¹² См.: Постановление Тамбовской областной Думы от 30 ноября 1994 г. № 84 // Тамбов. жизнь. 1994. № 233.
- ¹³ См.: Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 // Сб. нормат. правовых актов Белгород. обл. 2004. № 56 (ч. 1).
- ¹⁴ См.: Закон Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗКО // Сб. законодательства Курск. обл. 2001. № 4. Разд. первый (ч. 1).
- ¹⁵ См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 50.
- ¹⁶ См.: Алексеев А. Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Рос. юстиция. 2001. № 10. С. 15.
- ¹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.
- ¹⁸ См., например: О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ // Молодой коммунар. 2011. 27 янв.
- ¹⁹ См.: Рос. газета. 2005. 7 авг.
- ²⁰ См.: Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов : закон Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ // Молодой коммунар. 2011. 3 дек.
- ²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.
- ²² Там же. № 5. Ст. 172.
- ²³ Там же. 2010. № 4. Ст. 237.
- ²⁴ См.: Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / под общ. ред. М. Н. Ласточкиной. М., 2012. С. 26.

Воронежская областная Дума

Бекетова С. М., кандидат юридических наук, руководитель государственно-правового управления, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: beketova@vrnoblduma.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

Legislature's the Voronezh region

Beketova S. M., Candidate of Legal Sciences, Head of State Legal Department, Associate Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: beketova@vrnoblduma.ru
Tel.: 8 (473) 220-83-78

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Исследуются предмет и задачи научного направления – конституционной экономики – с точки зрения системного подхода. Автором обосновывается необходимость изучения курса «Конституционная экономика» на экономических и юридических факультетах высших учебных заведений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционная экономика, основы экономического строя, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

SUBJECT AND TASKS OF CONSTITUTIONAL ECONOMICS IN A MODERN STATE

Investigated the subject and tasks of the scientific direction – constitutional Economics from the point of view of the system approach. The author justifies the necessity of studying the course «constitutional economics» in the economics and law faculties of higher educational institutions.

К e y w o r d s: constitutional economics, foundations of the economic system, legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 17 октября 2014 г.

Развитие правовых систем России и зарубежных стран в условиях интеграционных и модернизационных процессов позволяет говорить о конституционализации регулирования общественных отношений, а конституционное воздействие на экономические отношения в последнее время все чаще становится предметом научных исследований как в отечественной и зарубежной юриспруденции, так и в экономической науке. Взаимодействие права и экономики в общем, а конституционного (государственного) права и экономических основ общества в частности является одним из ключевых и дискуссионных

вопросов развития российской государственности.

Правовое обеспечение экономических преобразований играет огромную роль в поддержании основных условий функционирования рыночного хозяйства: экономической свободы и ценовой конкуренции, а также в определении и обеспечении «правил игры» между субъектами рыночных отношений.

Роль конституции в социально-экономическом развитии государства все больше возрастает, и она является не только отображением политической жизни, но и мериллом экономики. Право и экономика развиваются параллельно, взаимно обуславливая и влияя друг на друга. При этом

предмет конституционного (государственного) права любого государства не может быть раз и навсегда абсолютно определенным. Он зависит в первую очередь от содержания самих конституций и других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития.

Следует отметить, что В. С. Основин неоднократно указывал на специфику предмета государственного права, который имеет двойственный характер. С одной стороны, это отношения, так сказать, в чистом виде, т.е. нормы государственного права регулируют общественные отношения в обычном порядке – путем установления правомочий и обязанностей конкретных субъектов, а с другой – это конституционные принципы, определяющие общественный строй, выражающие в общем виде его характерные черты и поэтому являющиеся исходными для общественных отношений, регулируемых другими отраслями права¹.

Конституция Российской Федерации 1993 г. оказала влияние на развитие всей правовой системы российского законодательства, которое обновилось и стало занимать ведущее положение в регулировании общественных отношений. Особенно интенсивно развивалось конституционное, гражданское, административное, финансовое законодательство, что позволило уменьшить сферу деятельности так называемого правового вакуума. Но стремительный темп законотворчества явился одной из причин бессистемности и хаотичности законодательства, в том числе регулирующего вопросы экономики.

Этот процесс осложняется и тем, что происходящее в последние два десятилетия масштабное и стремительное формирование российского законодательства отличается рядом особенностей², в частности, отставанием государственно-правовой теории рыночных отношений и института основ экономического строя двух уровней от потребностей современного российско-

го общества. Только в конце 1990-х гг. в России зародилось новое научное направление на стыке права и экономики – **конституционная экономика**, которое изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве³.

Конституционная экономика, или конституционная политическая экономия, как новое направление экономической мысли возникло в 60–70-е гг. XX в. Первыми начали изучать вопросы взаимодействия права и экономики представители экономической науки, а именно Генри Саймонс, Рональд Коуз, Гэри Беккер и Генри Менд⁴. В виде самостоятельной концепция конституционной экономики впервые была сформулирована экономистом Дж. Бьюкененом, за что он получил в 1986 г. Нобелевскую премию.

Наряду с англо-саксонской концепцией *конституционной экономики* в Европе усилиями ученых Германии, Франции, Польши, Испании, Италии, Португалии создана конституционно-правовая доктрина, получившая наименование «*экономическая конституция*».

«Экономическая конституция – это не Гражданский кодекс, хотя такая метафора получила распространение с легкой руки цивилистов. Это совокупность конституционных принципов, норм, представляющих собой внутренне согласованную подсистему в системе конституционного права, имеющих общую направленность на правовое регулирование экономических отношений на макроюридическом конституционно-правовом уровне. Экономическая конституция как одно из направлений развития науки конституционного права позволяет рассматривать как единство такие противоположности, как принципы эконо-

мической свободы, автономии субъектов частного права и принцип социального государства, неизбежно влекущий государственное регулирование и перераспределительные экономические отношения»⁵.

Г. А. Гаджиев отмечает, что конституционно-правовая концепция «экономической Конституции» рефлексивно отражает в области конституционного права сложившиеся представления о том, какие функции должно выполнять государство в сфере экономики. Основные принципы, образующие эту нормативно-правовую концепцию, должны служить критериями допустимого, с точки зрения Конституции, проникновения государства в предпринимательскую сферу, которая обычно является областью частного-правового регулирования⁶.

Более развернутую характеристику «экономической конституции» дает Г. Н. Андреева, отмечая, что концепция «экономической конституции» не сводится только к вопросам воздействия государства на экономику и установления границ государственного регулирования экономической сферы. Важным компонентом экономической конституции являются экономические права и свободы как особая группа прав и свобод в целом, и свобода экономической деятельности и право собственности в частности, а также вопросы взаимоотношений труда и капитала. Исследование форм их конституционной и в целом правовой защиты, границ прав и свобод, допустимых пределов вторжения государства позволяет конкретизировать эту сторону экономической конституции⁷.

Создатель Фрайбургской школы В. Ойкен употреблял термин «экономическая конституция» в трех значениях: во-первых, он писал о ней в экономическом смысле как о юридически детерминированной и строгой модели; во-вторых, у него встречаются положения о сотрудничестве между теорией и юридической практикой в реализации экономической конституции;

в-третьих, в связи с «тотальным юридико-конституционным и экономическим решением». Разработанная В. Ойкеном теория экономического порядка придавала исследованию проблем конституционного регулирования экономических отношений осмысленность и системность⁸.

В современной России идеи конституционной экономики начали развиваться примерно с середины 90-х гг. XX в. На этот период пришелся всплеск позитивизма в отечественной экономической науке и исследователи уделяли внимание в основном прикладным проблемам, связанным с анализом соотношения конституционного права и экономики. В результате в России постепенно сложилось научное направление на стыке институциональной экономики и конституционного права – конституционная экономика.

В качестве основных исследовательских направлений отечественная конституционная экономика называет выявление конституционно-правовых предпосылок эффективного развития экономики; анализ воздействия экономики на государство, в том числе исследование механизмов воздействия экономики на сохранение либо изменение конституционных форм; изучение воздействия экономических кризисов на государство и конституционных кризисов на экономику; исследование влияния глобализации мировой экономики на конституционные процессы в различных странах; моделирование сложных социально-экономических процессов⁹.

Несмотря на уже имеющийся богатый исследовательский материал и перспективные возможности, которые дает использование инструментария конституционной экономики для анализа взаимосвязей политических, экономических и конституционных процессов, необходимо отметить, что на сегодняшний момент собственно теория конституционной экономики еще не получила в России достаточного развития.

Перед конституционной экономикой стоит широкий круг *задач* не только теоретического, но и практического плана. К числу практических задач относятся:

- выявление конституционно-правовых предпосылок эффективного развития экономики;

- анализ воздействия экономики на государство. Как показывает исторический опыт, рыночная экономика – это и есть основа существования демократического режима. Кроме того, в рамках данного направления исследуются механизмы воздействия экономики на сохранение либо изменение конституционных форм;

- изучение воздействия экономических кризисов на государство и конституционных кризисов на экономику;

- изучение влияния глобализации мировой экономики на конституционные процессы в конкретных странах.

Исследование конституционной экономики предполагает одновременность работы на конституционно-правовом и экономическом полях, поскольку только на основе сочетания конкретно-исторического подхода, экономического и сравнительно-правового анализа можно вывести исследование за рамки набора стандартных тезисов относительно связи конституции и экономики, демократии и свободного рынка¹⁰.

В российской конституционной экономике не сложилось единого подхода к определению *ее системы*.

По мнению авторов учебника для юридических и экономических высших учебных заведений П. Д. Баренбойма, Г. А. Гаджиева, В. И. Лафитского и В. А. Мау «Конституционная экономика», систему конституционной экономики составляют:

- общеправовые принципы регулирования экономических отношений и формы их реализации;

- вопросы о правоспособности, ответственности государства и его роли в условиях перестройки экономики и кризисных ситуациях;

- вопросы роли судебной практики в развитии экономических процессов;

- конституционная регламентация вопросов собственности;

- экономические права и свободы личности;

- налогообложение и бюджетный процесс;

- статус центральных банков и банковской системы;

- конституционные механизмы обеспечения общего экономического пространства в условиях федеративных государств¹¹.

В самом общем виде можно выделить четыре основные группы вопросов, регулируемых конституцией и имеющих непосредственное отношение к социально-экономическому развитию страны:

- 1) принципы основ экономического строя;

- 2) собственность, ее формы, структура и гарантии;

- 3) социально-экономические права, свободы и гарантии граждан;

- 4) основы правового регулирования налоговых, банковских отношений, а также бюджетного процесса. Все эти четыре аспекта так или иначе отражают соотношение прав и возможностей государства и частного лица, а в ряде случаев и прямо определяют экономическую роль государства, возможности и пределы вмешательства власти в хозяйственный процесс.

Экономические и социальные отношения все в большей степени вовлекаются в сферу конституционного воздействия как путем их прямого конституционно-правового регулирования, так и посредством осуществления конституционного контроля в области рыночного (экономического) и социального законодательства¹².

Одновременно развитие экономических и конституционно-правовых отношений характеризуется процессами интеграции и глобализации.

Возникновение и разработка такого научного направления, как конституционная

экономика, отражает общую научно-методологическую тенденцию комплексного рассмотрения всех протекающих в мире процессов, осознания их глубинной взаимосвязи и зависимости. Методология конституционной экономики предполагает оценку эффективности взаимосвязи экономических отношений и конституционных положений¹³.

Объективная социально-экономическая тенденция усиления роли российского государства в регулировании экономики и социализации экономических процессов нашла отражение не только в научной литературе¹⁴, но и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации¹⁵.

Такая активная деятельность в сфере интерпретации принципов основ экономического строя позволяет представлять его правовые позиции как толкование конституционных институтов с использованием метода конституционной экономики¹⁶.

По нашему мнению, *конституционная экономика* в самом общем виде представляет собой систему конституционных принципов государственного регулирования, а также функционирования экономической системы в конкретной стране, закрепленную (с учетом территориального устройства) в конституционном законодательстве государства в целом или его составных частей.

Конституционную экономику предлагается рассматривать, с одной стороны, как научную дисциплину, образовавшуюся на стыке науки конституционного права и экономических наук. В связи с этим конституционная экономика – это межотраслевое научное направление, в большей степени относящееся к науке конституционного права, но учитывающее и результаты экономической науки. С другой стороны, это экономическая сфера жизнедеятельности общества, регулируемая нормами конституционного права.

В первом случае предметом науки является изучение принципов оптимального сочетания экономической целесообразно-

сти с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность государства.

Во втором случае предмет исследования конституционной экономики – это общественные отношения, возникающие при вмешательстве публичной власти в частную экономическую деятельность.

При этом пределы для регулирования экономических отношений со стороны публичной власти задаются такими важнейшими для конституционного права принципами, как правовое государство, пропорциональность и соразмерность при ограничении прав и др. Результатом деятельности публичной власти по регулированию (и ограничению) экономических прав и свобод предпринимателей является конституционный экономический публичный порядок. Под последним предлагается понимать состояние экономических отношений в обществе, образуемое в результате целенаправленного воздействия государства путем их законодательного регулирования, в результате которого устанавливаются пределы вмешательства государства, возможности ограничения частных прав в публичных интересах в целях обеспечения экономической безопасности страны.

Сущность предмета конституционной экономики состоит в выработке рациональных правил взаимодействия публичной власти и бизнес-сообщества и выражается в конкретизации и защите принципов основ конституционного строя, обеспечении стабильности сложившихся условий хозяйствования и правовой определенности.

В большей степени система конституционной экономики прослеживается через определение содержания функции государства в исследуемой сфере¹⁷. Конституционная экономика – область междисциплинарная, чем и обусловлена своеобразная эклектичность при выявлении ее со-

держания и структуры – сюда подпадают явления как экономической, так и юридической, и политической действительности.

Исходя из вышеизложенного, автор видит потребность в детальном исследовании правового регулирования конституционным законодательством России и зарубежных стран основ экономических отношений, его роли в становлении и развитии рыночной системы хозяйствования в конкретном субъекте Федерации или их группе, в стране в целом не только при подготовке юристов, но и при обучении экономистов. Преподавание экономических дисциплин без учета конституционно-правовых факторов, сложившихся как в отдельном государстве, так и в государствах, обедняет анализ экономических процессов.

Интерес к праву для экономистов является вполне естественным, так как пра-

вовые нормы, с одной стороны, зачастую ограничивают возможность принятия и осуществления экономических решений, которые, на их взгляд, являются эффективными и необходимыми, а с другой – устанавливают достаточно высокий уровень имущественных обязательств, который не соответствует экономическим возможностям того или иного государства.

Комплексный подход к исследованию системы конституционной экономики имеет большое практическое значение, поскольку позволяет преодолеть традиционное для юристов незнание вопросов экономики, а для экономистов – незнание вопросов права, прежде всего конституционно-правовых норм, регулирующих основы экономического строя как государства в целом, так и его составных частей (для федеративных государств).

¹ См.: *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 28–29; *Его же.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 20–21; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979 ; Советское государственное право : учебник / М. Г. Кириченко [и др.] ; под ред. Е. И. Козловой, В. С. Шевцова. М., 1978. С. 18–21.

² См.: *Бондарева Е. А.* Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2010. С. 14–17.

³ См.: Конституционная экономика : учебник для юрид. и экон. вузов / П. Д. Баренбойм [и др.]. М., 2006. С. 10.

⁴ См. подробнее: *Познер Р. А.* Экономический анализ права : в 2 т. Т. 1 / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб., 2004. С. 30–32.

⁵ См.: *Гаджиев Г. А.* Предмет конституционной экономики // Очерки конституционной экономики. 23 октября 2009 года / под ред. Г. А. Гаджиева. М., 2009. С. 38–39.

⁶ См.: *Гаджиев Г. А.* Экономическая конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности // Журн. зарубеж. законодательства и сравнит. правоведения. 2009. № 1. С. 5.

⁷ См.: *Андреева Г. Н.* Концепция «экономической конституции»: прошлое и настоящее // Концепция «экономической конституции»: современные исследования : сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН ; под ред. Г. Н. Андреева. М., 2008. С. 14.

⁸ См.: Там же. С. 11.

⁹ См.: Современные методы математического моделирования экономических и социальных процессов / Н. В. Концевая [и др.]. Воронеж, 2006.

¹⁰ См.: Конституционная экономика. С. 25.

¹¹ См.: Там же. С. 43–498.

¹² См.: *Бонгарь Н. С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. С. 13.

¹³ См.: *Мазаев В. Д.* Метод конституционного права и конституционная экономика // Сравнит. конституц. обозрение. 2010. № 2. С. 66.

¹⁴ См., например: *Гаджиев Г. А.* Конституция России как правовая основа экономики : правовая модель и современность // Правоведение. 2009. № 2. С. 80–87 ; *Мазаев В. Д.* Конституционная модель российской экономической системы : образ и реальное наполнение // Журн. рос. права. 2008. № 12. С. 52–60 ; *Его же.* Конституционно-правовые и экономические институты : направления взаимодействия и оценки // Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постникова. М., 2011. С. 125–137.

¹⁵ См.: Предметный анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ см. подробнее: *Бондарева Е. А.* Реализация принципа свободы экономической в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Юрид. записки / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2013. Вып. 4 (27). С. 10–18 ; *Ее же.* Власть и бизнес : вопросы ответственности в социальном государстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 2. С. 28–36.

¹⁶ См.: *Мазаев В. Д.* Конституционно-правовые и экономические институты : направления взаимодействия и оценки // Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постникова. М., 2011. С. 130.

¹⁷ См.: *Бондарева Е. А.* Влияние глобализационных процессов на содержание экономической функции государства // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 22–26.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
России и зарубежных стран

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: bondareva@law.vsu.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

E-mail: bondareva@law.vsu.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

И. В. Новикова

Воронежский государственный университет

ПАРЛАМЕНТСКИЙ ЗАПРОС КАК ЭЛЕМЕНТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Статья посвящена исследованию института парламентского запроса как элемента парламентского контроля; рассматривается история развития института; анализируются конституционные акты зарубежных государств, предлагаются пути повышения эффективности парламентского запроса в Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: парламент, парламентский контроль, парламентский запрос, депутат, законодательство.

THE PARLIAMENT INTERPELLATION AS AN ELEMENT OF THE PARLAMENT CONTROL

The article is devoted to investigation of the parliament interpellation as an element of the parliament control; examined the history of its development; analyzed the constitutional acts of foreign countries about parliament control, suggested the ways of improving the efficiency of parliament interpellation in the Russian Federation.

K e y w o r d s: parliament, parliament control, parliament interpellation, member of a parliament, legislation.

Поступила в редакцию 13 октября 2014 г.

В условиях стремительно растущего выражения недоверия части российского общества к власти, порождаемого в том числе действующей системой народного представительства, вопрос о модернизации последней приобретает острый научно-правовой характер и требует поиска новых механизмов участия граждан в управлении делами государства, современных подходов к порядку формирования и деятельности представительных органов власти, правовому регулированию статуса депутата, его взаимоотношений с избирателями.

Принятие мер по повышению уровня и качества народного представительства необходимо также для поступательного раз-

вития, безопасности и целостности многонационального и многоконфессионального российского государства в условиях происходящих в современном обществе процессов глобализации и информатизации. Эти процессы оказывают существенное влияние на развитие и функционирование институтов демократии, включая и институты народного представительства, депутатского мандата, и требуют своего учета при решении вопросов, связанных с обеспечением развития Российской Федерации как правового демократического федеративного государства.

Парламент является органом, в котором непосредственным образом воплощается принцип народного суверенитета. Без парламента нет парламентаризма, основанно-

© Новикова И. В., 2015

го на крепком полномочном парламенте, наделенном определенными качествами.

В России в настоящее время парламентаризм одновременно выступает как выражение верховенства закона и законодательной власти в обществе; принцип организации власти и государственного управления; важнейший институт в триаде разделения властей; важный инструмент преодоления противоречий между органами государственной власти в центре и регионах. Он позволяет гражданам реализовать свое конституционное право на участие в управлении делами государства, а также выступает в качестве структурно-функционального элемента механизма сдержек и противовесов, обеспечивающего контроль за исполнительной ветвью государственной власти и тем самым препятствующего ее абсолютизации и возможным злоупотреблениям.

Парламент по своему порядку формирования, структуре и составу является органом, призванным решать основополагающие вопросы жизни общества, основываясь на принципах гласности, публичности, политического и идеологического плюрализма, свободы слова, дискуссий и мнений, гарантированности прав парламентского меньшинства. Работа парламента как коллегиального органа государственной власти во многом зависит от деятельности отдельных его членов – депутатов, от их активности, профессионализма, ответственности и взаимодействия с иными органами государственной власти и элементами политической системы.

Социально-политическое предназначение современного парламента обусловлено его функциями: представительной, законодательной, бюджетной, контрольной и другими. Эти функции должны осуществляться в демократической форме и демократическим путем при активном участии депутатов и контроле со стороны институтов гражданского общества.

Особое место в сфере взаимоотношений парламента с другими органами вла-

сти занимает парламентский контроль. Как отмечает В. Н. Кудрявцев, «мало принять тот или иной закон, нужно создать “механизм”, обеспечивающий его проведение в жизнь, реализацию правовых норм»¹. Парламентский контроль, являясь одним из видов государственного контроля, выступает неперенным условием устойчивого конституционного строя в стране. Он представляет собой самостоятельный институт парламентаризма, одно из условий достижения более эффективной деятельности органов государственной власти, слаженности работы всего государственного механизма, предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина, реализации конституционных установлений и требований норм действующего законодательства.

Контрольная функция парламента заключается в том, что в условиях демократически организованной системы разделения власти Конституция Российской Федерации наделяет его правом в том или ином объеме контролировать деятельность других властей, чаще всего исполнительную².

Практике известны различные формы контроля: право законодательной власти утверждать бюджет, право выражать недоверие правительству, право давать согласие на назначение членов правительства, право проводить парламентские расследования деятельности министерств и должностных лиц государства, депутатские запросы.

В Конституциях зарубежных стран понятие парламентского контроля встречается редко, а если и встречается, то, пожалуй, в новых конституциях. В частности, в Конституции Болгарии 1991 г. в ст. 62 закреплено, что «народное собрание осуществляет законодательную власть и парламентский контроль»³. Конституция Греции 1975 г. устанавливает, что «парламентский контроль осуществляется парламентом в пленарных заседаниях не реже двух раз в неделю в порядке, определяемом Уставом парламента» (ч. 6 ст. 70)⁴. В Конституции Республики Молдовы парламентский контроль

за исполнительной властью относится к основным полномочиям Парламента (ст. 66 п. F)⁵. Согласно ст. 110 Конституции Румынии 1991 г. правительство и другие органы публичной администрации в рамках парламентского контроля за их деятельностью обязаны предоставлять информацию и документы, требуемые Палатой депутатов, Сенатом или парламентскими комиссиями⁶.

В ряде конституционных актов зарубежных стран перечислены различные формы парламентского контроля, например, Конституция Венесуэлы 1999 г. предусматривает осуществление парламентского контроля с помощью парламентских запросов, расследований, вопросов. Конституция Турецкой Республики 1982 г. не просто перечисляет, но и раскрывает содержание каждой из форм контроля⁷.

Одной из важнейших форм парламентского контроля за деятельностью государственных органов являются запросы. Следует сразу разграничить понятия «парламентский запрос» (в советские времена термина «парламент» не существовало, поэтому применялось понятие «депутатский запрос» – *прим. авт.*) как запрос коллегиального органа и «запрос депутата», направляемый им лично. Предметом исследования настоящей статьи является парламентский запрос.

Изучение природы, назначения и истории развития парламентского запроса было предметом глубокого исследования еще в советское время⁸. Особое значение придавалось изучению запроса применительно к местным органам власти. В науке советского государственного права впервые о запросе депутатов местных Советов высказался В. Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распорядительного органов Совета»⁹. Как видно из приведенного высказывания, уже в 1946 г. право запроса за депутатами рассматривалось

как форма контроля. Данная точка зрения была поддержана и развита такими учеными советского периода, как Л. Г. Мареева, А. В. Лужин, В. С. Основин, Н. Т. Савенков, Н. А. Кудинов и др.¹⁰

Первый в условиях Советской власти запрос был внесен через несколько дней после провозглашения власти Советов, когда право запроса законодательно еще не было закреплено. Первым правовым актом, закреплявшим право запроса, был «Наказ – конституция для взаимоотношений ЦИК и СНК», принятый Центральным Исполнительным Комитетом 17 ноября 1917 г. по предложению Я. М. Свердлова. Пункт 5 Наказа гласил: «На запросы ЦИК должны быть даваемы ответы немедленно. Запросы считаются состоявшимися, если за них высказались 15 членов ЦИК»¹¹. Характерной чертой всех первых законодательных актов о запросе являлось то, что в них не только говорилось о праве запроса, а основной упор делался на обязанность запрашиваемых дать ответ, причем в кратчайший срок.

Следующий этап в развитии института депутатского запроса связан с возникновением СССР и оформлением высших органов власти Союза. В 1923 г. III сессией ЦИК СССР первого созыва было утверждено Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР, ст. 55 которого гласила о том, что члены Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР имеют право законодательной инициативы и запроса как в Союзном Совете и Совете Национальностей, так и на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей». Право запроса было дано также членам (и кандидатам) центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик¹².

Развитие института депутатского запроса нашло свое отражение в Конституции СССР 1936 г., которая внесла существенные изменения в систему органов государственной власти. Вся полнота госу-

дарственной власти, вся законодательная власть были сосредоточены в руках высшего представительного органа страны – Верховного Совета СССР. Конституция закрепила право запроса депутатов Верховного Совета СССР: Правительство СССР или министр СССР, к которым обращен запрос депутата Верховного Совета СССР, обязаны не более чем в трехдневный срок дать устный или письменный ответ в соответствующей палате» (ст. 71). Формулировка этой статьи была воспринята конституциями союзных и автономных республик с поправками, связанными с отсутствием вторых палат в верховных советах союзных и автономных республик. Все 15 конституций союзных республик, все 19 конституций автономных республик закрепили право запроса депутатов соответствующих верховных советов.

Дальнейшее совершенствование демократических институтов, в том числе и института депутатского запроса, было обусловлено принятием Конституции СССР 1977 г. Согласно ст. 105 депутат имел право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны были дать ответ на запрос на сессии Совета. Однако практика деятельности Советов и депутатов в реализации данного права также не отличалась в тот период единообразием и была далека от совершенства¹⁵. Несмотря на нормативное закрепление, запросы были достаточно редким явлением.

Остановимся на определении понятия парламентского (депутатского) запроса в советское время. В. С. Основин понимал под запросом обращенное к исполному, руководителю отдела (управления) или руководителям других подконтрольных Совету органов, предприятий и организаций требование депутата дать на сессии ответ по какому-либо вопросу. Это требование порождало обязанность органа или лица, к которому обращен запрос, дать ответ на той же сессии, в исключительных случаях – на следующей сессии¹⁴. Несколько иначе

толковал это понятие Д. Н. Бахрах: «Право запроса депутата – один из институтов советского государственного права, смысл которого состоит в том, что депутат может потребовать, чтобы определенные должностные лица отчитались перед Советом, дали Совету официальное разъяснение по затронутому вопросу»¹⁵. Более развернутое определение дал А. В. Зиновьев: «Депутатский запрос – это контрольное право депутата требовать на сессии Совета от определенных законом государственных органов и должностных лиц объяснений по любому вопросу их деятельности, после заслушивания которых проводится обсуждение и принимается решение, предусматривающее в случае необходимости санкции в отношении лиц, которым адресован запрос»¹⁶. Еще раз следует обратить внимание на то, что в советское время происходило отождествление понятий «депутатский запрос» и «запрос депутата».

В конституционных актах зарубежных государств данное понятие практически не раскрывается, за исключением Конституции Турецкой Республики 1982 г. В соответствии со ст. 98 указанного акта «парламентский запрос – это исследование, проводимое с целью получить информацию по определенному вопросу»¹⁷.

В законодательстве Российской Федерации впервые термин «парламентский запрос» появился в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 28.06.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁸. При этом в нем четко разграничиваются понятия «парламентский запрос» (ст. 13) и «депутатский запрос» (ст. 14). Анализ положений ст. 13 позволяет вычленить следующие основные элементы парламентского запроса: субъект, адресат, объект, форма, содержание, место, сроки, последствия.

Субъектами парламентского запроса являются нижняя и верхняя палаты Феде-

рального Собрания Российской Федерации, а именно Совет Федерации и Государственная Дума.

Парламентский запрос может быть направлен следующим должностным лицам: Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

К объекту, которым является непосредственно сам парламентский запрос, предъявляются следующие требования.

В соответствии со ст. 93 и 94 Регламента Государственной Думы¹⁹ парламентский запрос оформляется в форме постановления и принимается большинством голосов от общего числа депутатов.

Совет Федерации также принимает постановление о парламентском запросе Совета Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. При этом согласно ст. 81 Регламента Совета Федерации²⁰ предложение о парламентском запросе Совета Федерации может вноситься на рассмотрение палаты Председателем Совета Федерации, первым заместителем Председателя Совета Федерации, заместителем Председателя Совета Федерации, комитетом Совета Федерации по вопросам его ведения, двумя члена-

ми Совета Федерации, представляющими один субъект Российской Федерации, или группой членов Совета Федерации численностью не менее пяти человек.

По содержанию парламентский запрос должен содержать вопросы, входящие в компетенцию органов и должностных лиц, которым он адресован, и соответствовать ст. 18 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой вмешательство члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность не допускается.

Представляется, что парламентский запрос должен быть четко и грамотно сформулирован, а также логически выдержан. Кроме того, парламентский запрос должен носить четко выраженный властный характер. Вместе с тем в настоящее время такая форма деятельности, как парламентский запрос, все чаще используется в парламентской практике как средство публичной политики, выражения отношения к тем или иным внутри- или внешнеполитическим событиям²¹.

Принимается парламентский запрос на заседании соответствующей палаты парламента. В связи с этим актуален вопрос о своевременности направления запроса. Как правило, запросы включаются в повестку дня очередного заседания соответствующей палаты. Вместе с тем одним из факторов эффективности парламентского запроса является его своевременность. Если запросы по сложным, требующим большой подготовительной работы проблемам будут заблаговременно доводиться до сведения заинтересованных органов и должностных лиц, последние получат возможность представить исчерпывающий ответ. Кроме того, депутаты будут заранее располагать всесторонней, объ-

активной информацией по проблеме, что, в свою очередь, повысит их активность, а также ответственность органов и должностных лиц за свою деятельность.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него *в устной или письменной форме*. Согласно ч. 2 ст. 82 Регламента Совета Федерации предложения о предпочтительной форме ответа на запрос: устной или письменной – могут содержаться в проекте парламентского запроса Совета Федерации.

В соответствии со ст. 83 Регламента Совета Федерации устный ответ на парламентский запрос Совета Федерации должностное лицо дает на ближайшем заседании Совета Федерации или в установленный палатой срок. Письменный ответ направляется в Совет Федерации не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса, если иной срок не установлен Советом Федерации.

Аналогичные требования к срокам ответа установлены ч. 3 ст. 47 Регламента Государственной Думы. Устный ответ дается на заседании соответствующей палаты. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании палаты. Копии письменного ответа направляются всем парламентариям.

К сожалению, в законодательстве не урегулирован должным образом вопрос о требованиях к ответу должностных лиц, которым адресован парламентский запрос. Должностные лица не просто должны предоставлять на него информацию, а держать ответ за свою деятельность, за решение возникших перед ними проблем и за допущенные недостатки. Именно в этом суть запроса и ответа на него. Целью парламентского запроса не должно быть формальное получение информации. Ответ на запрос, носящий формальный характер, должен получать принципиальную оценку со стороны парламента. Обязательное обсуждение ответов на запросы неизбежно

повысит активность депутатов, возрастет количество, а главное, качество их выступлений на сессиях. Не секрет, что до сих пор на практике имеет место пассивность отдельных депутатов, вся деятельность которых в парламенте ограничивается голосованием за принятие тех или иных решений, заранее подготовленных без их участия. Продолжительность обсуждения зависит от значения поднятых проблем и качества ответа на запрос. Обсуждение должно носить деловой, принципиальный характер.

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не содержит требований к принятию какого-либо решения по существу полученного ответа на парламентский запрос. Регламенты палат парламента лишь устанавливают возможность внесения повторного запроса в случае, если ответ на парламентский запрос признан неудовлетворительным, (ч. 4 ст. 83 Регламента Совета Федерации, ч. 3 ст. 47 Регламента Государственной Думы).

Вместе с тем считаем целесообразным в итоге обсуждения ответа на парламентский запрос принимать решение, содержащее:

- 1) объективную оценку нерешенных проблем и допущенных недостатков;
- 2) указание на необходимость, желательно в строго установленные сроки, разрешения проблем и устранения отмеченных недостатков;
- 3) обязанность должностных лиц представить к очередной сессии отчет о выполнении решения по ответу на запрос. В случае необходимости неотложного решения проблем и устранения недостатков отчет может быть до очередной сессии в установленный срок представлен в соответствующий комитет;
- 4) название органов и должностных лиц, на которых возложен контроль за осуществлением решения по запросу.

Решение по ответу на запрос должно оказывать государственным органам и должностным лицам реальную помощь в осуществлении стоящих перед ними задач. Не урегулирован в действующем законодательстве вопрос и о последствиях запроса.

Вместе с тем считаем, что депутаты должны обладать широким кругом законодательно закрепленных санкций, что существенно повысит значение, роль и эффективность парламентского запроса как элемента парламентского контроля.

¹ Кургявцев В. Н. Законность : содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 5–6.

² См.: Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность : политико-правовой анализ : учеб. пособие для студентов вузов. М., 2007. С. 60–61.

³ Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. С. 404.

⁴ Там же. С. 672.

⁵ См.: Конституции государств – участников СНГ. М., 1999. С. 394.

⁶ См.: Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1. С. 84.

⁷ См.: Современный парламент : теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. М., 2005. С. 78.

⁸ См.: Бахрах Д. Н. Право запроса депутата в СССР // Правоведение. 1962. № 2. С. 33–42.

⁹ Коток В. Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Сов. государство и право. 1946. № 3. С. 16.

¹⁰ См.: Мареева Л. Г. О контроле местного Совета над деятельностью органов управления // Сов. государство и право. 1951. № 8. С. 40–50 ; Лужин А. В. Сессии городских Советов депутатов трудящихся // Там же. 1952. № 4. С. 47 ; Его же. Городские Советы депутатов трудящихся. М., 1954. С. 198–199 ; Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов // Сов. государство и право. 1956. № 1. С. 39–45 ; Его же. Право запроса депутатов местных Советов. М., 1957 ; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979 ; Савенков Н. Т. Основные формы деятельности депутата местного Совета. М., 1956. С. 46.

¹¹ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 34.

¹² См.: Там же.

¹³ См.: Зиновьев А. В. Депутатский запрос // Правоведение. 1985. № 1. С. 12–17.

¹⁴ См.: Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. С. 43.

¹⁵ Бахрах Д. Н. Право запроса депутатов местных Советов. М., 1960. С. 4.

¹⁶ Зиновьев А. В. Указ. соч. С. 12–17.

¹⁷ Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1. С. 250.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

¹⁹ Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (с изм. от 02.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 14. Ст. 1541 ; 2014. № 27. Ст. 3719.

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 635.

²¹ См.: Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Указ. соч. С. 178.

Воронежский государственный университет

Новикова И. В., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного
права России и зарубежных стран

E-mail: novikovs.vrn@mail.ru
Тел.: 8-920-227-18-18

Voronezh State University

Novikova I. V., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: novikovs.vrn@mail.ru
Tel.: 8-920-227-18-18

В. Г. Просвирнин

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЮВЕНАЛЬНОГО ПРАВА

Проанализированы конституционно-правовые основы формирующейся комплексной отрасли российского права – ювенального, включающие институты прав и свобод несовершеннолетних, правовой защиты их интересов и юридической ответственности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, отрасль права, несовершеннолетние, институты права.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE JUVENILE RIGHT

Constitutional and legal bases of the formed complex branch of Russian law – juvenile, the including institutes of the rights and freedoms of minors, legal protection of interests of minors and legal responsibility of minors are analysed.

К e y w o r d s: constitution, branch is right, minors, institutes of the law.

Поступила в редакцию 20 ноября 2014 г.

Занимая основополагающее место в правовой системе государства, конституционное право играет ведущую роль по отношению ко всем другим отраслям права, что определяется соответствующим значением и характером тех общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы этой отрасли права: тех, которые определяют главные, качественные устои государства и общества. Именно в конституциях закрепляются демократические и гуманистические основы всей общественной и государственной жизни страны, которые затем по-своему реализуются в отраслях права.

Конституционные нормы составляют правовую базу текущего законодательства, являются системообразующим фактором,

обеспечивают внутреннее единство норм российской правовой системы, определяют вектор развития текущего законодательства в вопросах реформирования важнейших сфер общественной жизни.

Указанные свойства конституционных норм отмечали многие государствоведы, в том числе В. С. Основин¹. Любая отрасль права берет свои начала в конституционном праве, наполняет их конкретным содержанием, не может противоречить ему и способна успешно развиваться и обогащаться, опираясь на конституционное законодательство. При этом важно подчеркнуть два обстоятельства: во-первых, речь идет не о поглощении конституционным правом других отраслей права, а о том, что оно служит своего рода ядром всей правовой системы государства, в котором сосредоточены наиболее весомые элемен-

© Просвирнин В. Г., 2015

ты других отраслей права; во-вторых, хотя конституция, бесспорно, составляет основу конституционного права, тем не менее оно базируется на многочисленных законах и иных правовых актах, дополняющих, развивающих и конкретизирующих положения и нормы конституции².

В полной мере это относится ко всем отраслям права, в том числе формирующемуся ювенальному праву. Термин «ювенальный» получил распространение при разработке международно-правовых документов и позднее – законодательства многих государств. В нашей стране его правовыми синонимами являются «несовершеннолетний», «молодежный». В таком значении они используются в отечественной литературе.

Причины появления новой отрасли права обусловлены тем, что молодые люди, наряду с некоторыми другими категориями субъектов правоотношений (инвалидами, престарелыми, беременными женщинами, душевнобольными), могут значительно чаще подвергаться негативному воздействию со стороны общества из-за психофизиологических и социально-психологических особенностей качеств личности в несовершеннолетнем возрасте. С этими качествами связаны определенные физиологические, психологические и психические изменения, происходящие в процессе взросления ребенка, которые обуславливают определенный уровень развития интеллекта, влечений и даже физических возможностей совершения определенных действий, целый ряд особенностей психики, ее неустойчивость, повышенную эмоциональность и др. Эти особенности подросткового возраста во многом способствуют совершению антиобщественных действий, которые имеют постоянную тенденцию к росту³.

Отсюда вытекает необходимость создания отдельной системы правовых норм, которая бы учитывала все эти особенности при реализации государственной полити-

ки в отношении несовершеннолетних, в деятельности государственных органов и общественных формирований. Такой системой является ювенальное право, включающее в себя ювенальную юстицию⁴.

Успешную, на наш взгляд, попытку обосновать появление данной отрасли права сделал Ю. Е. Пудовочкин⁵; идею поддержали некоторые другие ученые⁶. Появилась учебная литература по курсу «Ювенальное право»⁷.

Ювенальное право – это формирующаяся комплексная отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие при реализации прав и свобод несовершеннолетних в различных сферах жизни, правовой защите их интересов, а также их ответственность за совершение правонарушений. Она включает в себя всю систему правоотношений по реализации и защите прав, ответственности несовершеннолетних: от взаимоотношений в сфере образования, семейного права до случаев, подлежащих рассмотрению с позиции уголовного закона. При этом необходимо учитывать, что правоотношения с несовершеннолетними регулируются многими отраслями права, а следовательно, ювенальное право – это комплексная отрасль права.

В его системе можно выделить, по крайней мере, три института: институт прав и свобод несовершеннолетних, институт правовой защиты интересов несовершеннолетних, институт юридической ответственности несовершеннолетних. В настоящее время прорабатывается ряд вопросов этой отрасли: концепция, предмет и метод, отличия от ювенальной юстиции, место в системе российского права и др. Однако многие проблемы остаются малоисследованными, к числу которых относятся и конституционно-правовые основы ювенального права.

Автор поддерживает высказанную в литературе точку зрения, что основой фор-

мирования ювенального права является конституционно-правовой статус молодых людей – несовершеннолетних, детей, молодежи в целом⁸. Их статус закреплен прежде всего на законодательном уровне: в Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законах⁹, Федеральных законах¹⁰, иных нормативных правовых актах¹¹.

Аналогичные вопросы в соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ решаются на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в Воронежской области правовые основы статуса несовершеннолетних закреплены как в законах, непосредственно регулирующих эти вопросы¹², так и в других законодательных актах¹³.

С ратификацией ряда международных актов в отношении несовершеннолетних Российская Федерация на основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ дополнила правовой статус этой категории граждан новыми принципами и нормами¹⁴.

Таким образом, конституционно-правовой статус несовершеннолетних в Конституции РФ отдельно не закреплен, он устанавливается исходя из основных положений конституционно-правового статуса гражданина¹⁵. Одновременно «закрепление прав ребенка на конституционном уровне требует исследования глубинных связей Основного закона государства с конкретизирующим его положения законодательством, с социальной действительностью»¹⁶, что является одной из основных задач науки ювенального права¹⁷, в том числе с использованием новейших методов исследования¹⁸.

На основании современных представлений о правовом статусе личности можно констатировать, что *конституционно-правовой статус несовершеннолетнего – это вытекающая из гражданства система основных принципов правового положения ребенка в обществе, основных прав и свобод, конституционных обязанностей и га-*

рантий их реализации, закрепленных международными и внутригосударственными нормами для представителя данной социальной группы, объединенной по возрастному критерию (от рождения до достижения 18 лет).

При этом следует принимать во внимание положения ст. 7 Конституции РФ, где зафиксированы обязательства Российской Федерации по государственной поддержке детства, а равно и ее ст. 38 о государственной защите детства. Эти конституционные нормы являются основой конституционно-правового статуса несовершеннолетних. Принципиальное значение для определения их правового положения имеют также конституционные нормы, устанавливающие основы конституционного строя, прежде всего, провозглашение России социальным государством, где человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2, 7).

В понятие конституционно-правового статуса включается также институт гражданства, который регламентируется ст. 6 Конституции РФ и Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации»¹⁹. В этом вопросе накопилась масса проблем²⁰, требующих отдельного рассмотрения.

Основные принципы правового положения несовершеннолетних в обществе можно подразделить на общие и специальные.

Первая группа – это признаваемые и охраняемые правом руководящие положения, исходя из которых осуществляется реализация прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей. Они универсальны и определяют главные черты статуса всех членов общества, распространяются на все без исключения права, свободы и обязанности независимо от того, какой отраслью права они зафиксированы.

В Конституции РФ закреплены следующие принципы правового статуса лично-

сти, непосредственно связанные с исходными началами утверждаемой в государстве концепции прав человека: равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человека и гражданина; равноправие мужчины и женщины (ст. 19); принцип гарантированности (ст. 2, 17, 19); принцип презумпции неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости их ограничения (ст. 15 ч. 3, 17, 55 ч. 2 и 3, 56); принцип единства прав и обязанностей (ст. 6 ч. 2, 38 ч. 2, 42, 58, 59).

Вторая группа принципов – специальные – характерны только для правового статуса несовершеннолетних. Они закрепляются в различных законодательных, нормативных правовых и международно-правовых актах. К основным из них относятся соответствие действующего законодательства о несовершеннолетних международным стандартам; государственная поддержка семьи; установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов, основных показателей качества жизни; ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних или причинение им вреда; государственная поддержка органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка; демократический характер, гуманность, правовые начала, справедливость и гласность в деятельности субъектов ювенальной политики²¹.

В некоторых международно-правовых актах также закреплены принципы правового статуса несовершеннолетних. Так, в Конвенции ООН «О правах ребенка», принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г. к числу главных принципов, сформулированных в Преамбуле, отнесены следующие: дети имеют право на особую заботу и помощь; семья как основной ячейке общества и есте-

ственной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимые защита и содействие с тем, чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества; ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания; ребенок должен быть полностью подготовлен к самостоятельной жизни в обществе и воспитан в духе идеалов, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, и особенно в духе мира, достоинства, терпимости, свободы, равенства и солидарности; ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения; важность традиций и культурных ценностей каждого народа для защиты и гармоничного развития ребенка; важность международного сотрудничества для улучшения условий жизни детей в каждой стране²².

Система основных прав, свобод и обязанностей распространяется на всех людей, следовательно, и на несовершеннолетних. Она закреплена в гл. 2 Конституции РФ и включает в себя три основные группы: а) личные, или гражданские, права, свободы и обязанности; б) политические права, свободы и обязанности; в) экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности. Этим правам и свободам соответствуют определенные обязанности государства, и они составляют основное содержание конституционных правоотношений, опирающееся на особый механизм защиты и прямое действие конституции. С принятием Конституции РФ 1993 г. основой ювенального права стало положение Основного закона, согласно которому «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 2 ст. 17).

Реализация основных прав, свобод и обязанностей обеспечивается системой гарантий: социально-экономических, политических, юридических, которые достаточно полно исследованы в специальной литературе²³, в том числе в ювенальном праве²⁴.

В текущем законодательстве права и свободы несовершеннолетних гарантируются по следующим основным направлениям: семейная политика детствосбережения; доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей; здравоохранение, дружественное к детям, и здоровый образ жизни; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства; создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия; дети – участники реализации национальной стратегии; механизм реализации национальной стратегии²⁵.

Кроме этого, реализация прав и свобод несовершеннолетних обеспечивается осуществлением следующих мер:

- принятием специальных законодательных и иных правовых актов, решений местных органов власти и управления; внесением изменений и дополнений в действующее на территории Российской Федерации законодательство и иные правовые акты;

- разработкой и осуществлением государственных молодежных программ комплексного и целевого характера, а также включением соответствующих разделов в государственные программы экономического, экологического, социального и культурного развития, осуществляемые на федеральном, региональном и территориальном уровнях;

- созданием Российского фонда федеральных молодежных программ для организационного и финансового обеспечения приоритетных программ развития молодежи, а также формированием аналогичных региональных и территориальных фондов;

- выделением в федеральном и местном бюджетах отдельной строкой ассигнований на финансирование мероприятий в области молодежной политики (финансовая поддержка программ молодежных и детских объединений, целевых молодежных фондов, программ социальной помощи отдельным категориям молодежи, социальных служб для молодежи, научных исследований по проблемам молодежи, обучения и подготовки соответствующих кадров, проведения спортивных, культурных и иных мероприятий);

- созданием государственных органов по делам молодежи в структуре исполнительной власти всех уровней, а также социальных служб для молодежи различного возраста и направленности²⁶.

В соответствии с современными проблемами развития страны наиболее важными задачами российского государства и общества в сфере совершенствования правового положения несовершеннолетних можно считать следующие:

- в условиях развивающегося социально-экономического кризиса максимально возможное сохранение на основании ст. 7 Конституции РФ достойной жизни и свободного развития несовершеннолетних, охрану их здоровья, государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, развитие системы социальных служб, установление дополнительных пособий, иных гарантий социальной защиты несовершеннолетних с разработкой и принятием в случае необходимости дополнительных правовых норм;

- совершенствование законодательного механизма обеспечения прав несовершеннолетних, в том числе гарантий реализации их конституционных прав, прежде всего, социального обеспечения (ч. 1 ст. 39 Конституции РФ), права на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41), права на образование (ст. 43);

- законодательное расширение форм помощи для детей-сирот и детей-инвалидов,

основанных на новой для России доктрине – гуманизации обращения с такими детьми на основе уважения прав ребенка и максимально возможной интеграции их в семью и общество в результате принятых мер;

– совершенствование организационно-правовых механизмов профилактики и социальной реабилитации несовершеннолетних в условиях возникновения новых или расширения существующих рисков (беспризорности, насилия по отношению к детям, роста наркомании и преступности, вынужденного перемещения), в том числе мер государственной политики по отношению к несовершеннолетним, совершенствование правосудия и повышение его открытости²⁷, создание административных, организационных и финансовых механизмов обеспечения прав несовершеннолетних, подготовка необходимых для этого кадров.

За последнее десятилетие в России практически заново сформирован правовой статус несовершеннолетних. По состоянию на 1 января 2015 г. правовая база о статусе несовершеннолетних включает 3755 законодательных и нормативных правовых актов, среди которых 151 закон (3 федеральных конституционных закона – «О Правительстве РФ», «О Верховном Суде РФ», «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым...»; 137 федеральных законов; 11 кодексов – Об административных правонарушениях, Гражданский (части первая–третья), Гражданско-процессуальный, Жилищный, Налоговый (части первая и вторая), Семейный, Таможенный Таможенного Союза, Трудовой, Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный; 1 Основы законодательства («О нотариате»); 116 указов Президента РФ; 260 постановлений Правительства РФ; 1517 приказов федеральных органов исполнительной власти; 272 документа СССР²⁸.

Анализ законодательных и нормативных правовых актов показывает, что нормы, регулирующие правовое положение

несовершеннолетних, их права и законные интересы, содержатся в различных институтах гражданского, семейного, трудового и других отраслей права. Кроме того, внушительный объем таких норм – в отраслях финансового, налогового, уголовного и административного права.

При этом необходимо учитывать два обстоятельства.

Во-первых, констатацию провала попыток (по крайней мере, на данном этапе развития российской правовой системы) внедрения ювенальных судов в нашей стране. Внесенные законопроекты (№ 174593-3 от 28 января 2002 г., № 38948-3 от 18 декабря 2000 г., № 99042050-2 от 20 апреля 1999 г.) об изменении действующего законодательства (Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации») в части создания ювенальных судов были либо отклонены, либо сняты с рассмотрения.

Во-вторых, предстоящее значительное изменение ювенального законодательства. Так, на рассмотрении Государственной Думы ФС РФ находится 423 законопроекта, связанных с правовым статусом детей; 214 – касающихся правового положения несовершеннолетних; еще 4 – по вопросам, затрагивающим интересы молодежи: о внесении изменений или дополнений в федеральные законы: об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; об основных гарантиях прав ребенка; о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию; об основах охраны здоровья граждан; об образовании; об общих принципах организации местного самоуправления; о рекламе и др., а также различные кодексы.

Таким образом, совершенствованию конституционно-правового статуса несовершеннолетних будет способствовать правильное определение места ювенального права в системе российского права

и придание ему комплексного системного характера. С этой целью перед законодателем стоит задача кодификации этих многочисленных актов. Речь идет о создании отдельного кодификационного документа: ювенального кодекса. На наш взгляд, эта задача стала актуальной.

На современном этапе развития российской правовой системы наука ювенального права может, на наш взгляд, обеспечить решение следующих задач: систематизацию «ювенального» законодательства в целях удобства применения; качествен-

ное его совершенствование с отменой устаревших правовых норм и разработку новых; устранение пробелов в законодательстве и противоречий между нормативно-правовыми актами; исключение декларативности с определением механизмов реализации как на федеральном, так и региональном уровнях. При этом следует иметь в виду, что хотя ювенальное право в России пока находится в начальной стадии своего становления, оно в то же время является важным инструментом системы защиты прав несовершеннолетних.

¹ См.: Советское государственное право : учебник / М. Г. Кириченко, Е. И. Козлова, В. С. Основин ; под ред. Е. И. Козловой. М., 1983. С. 3–8 ; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

² См.: *Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В.* Конституционное право : учебник для вузов. М., 2000. С. 24.

³ См. подробнее: *Абызов Р. М.* Типологические проблемы личностных деформаций несовершеннолетних преступников и их предупреждение : дис. д-ра юрид. наук. М., 1998 ; *Дашичев Д. С.* Личностные характеристики несовершеннолетних преступников // Юрид. науки : теоретич. и практич. взгляд : сб. ст. Уфа, 2014. С. 8–9 ; и др.

⁴ Если по поводу первой категории споры практически не ведутся, за исключением чисто правовых понятий, то вторая вызвала бурные дискуссии в российском обществе. См. подробнее: *Пронин А. А.* Ювенальное право : учеб. пособие. Ростов н/Д., 2011. С. 138–142.

⁵ См.: *Пуговочкин Ю. Е.* Ювенальное уголовное право : концепция, история, современность : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2002.

⁶ См.: *Голышева Л. Ю.* Российское ювенальное право. Ставрополь, 2004 ; Гражданское общество. Права человека. Ювенальное право / Н. Н. Захаров [и др.]. Пермь. 2010. 160 с. ; *Кияшко Д. А.* Формирование основ ювенального права // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 1. С. 220–223 ; *Рабец А. М.* Ювенальное право как массив правовых норм, его место в системе права России // Вестник фак. юриспруденции и ювенал. юстиции РГСУ. М., 2010. Вып. 5. С. 140–149 ; *Трофимова М. А.* Ювенальное право в России // Социально-экономические и правовые проблемы современной России : сб. науч. ст. (материалы межвуз. науч.-практ. конф.). Волгоград, 2009. Вып. 4. С. 231–232 ; Ювенальное право. История становления, проблемы и перспективы развития : матер. науч.-практ. конф. : сб. ст. / под ред. Н. В. Машинской. Архангельск, 2005 ; *Ягофаров Д. А.* Ювенальное право // Основы государства и права. 2003. № 1. С. 69–77.

⁷ См.: *Комарницкий А. В.* Основы ювенального права : учебник. СПб., 2011 ; Ювенальное право : учебник для вузов / под ред. А. В. Заряева, В. Д. Малкова. М., 2005 ; *Рабец А. М.* Ювенальное право Российской Федерации : учебник для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013.

⁸ См.: *Борисова Н. Е.* Конституционно-правовой статус ребенка – основа формирования ювенального права // Закон и право. 2003. № 6. С. 8–12 ; *Горячева С. А.* Конституционные основы правового статуса несовершеннолетних // Право и государство : теория и практика. 2012. № 5 (89). С. 46–49 ; *Комарницкий А. В.* Конституционно-правовые нормы как способ закрепления правового статуса несовершеннолетних // Юрид. мысль : науч.-практ. журн. 2008. № 5. С. 10–19 ; *Казакова Л. С.* К вопросу о понятии конституционного статуса несовершеннолетнего // Науч. тр.

РАЮН. Вып. 11 : в 2 т. Т. 1. 2011. С. 723–727 ; Шелудякова Т. В. Обязанности государства по социальной поддержке молодежи. Конституционно-правовой аспект. Saarbrücken, 2013.

⁹ В двух ФКЗ («О Правительстве РФ», «О Верховном Суде РФ») имеются нормы, касающиеся сведений о доходах, расходах, об имуществе несовершеннолетних детей, в одном («О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым...») – регулируются вопросы гражданства.

¹⁰ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 02.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802 ; 2013. № 49 (ч. I). Ст. 5329 ; О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) // Там же. 1996. № 52. Ст. 5880 ; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 53 ; Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 02.04.2014) // Там же. 1999. № 26. Ст. 3177 ; 2014. № 14. Ст. 1554 ; О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Там же. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 19 ; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4217 ; 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) // Там же. 2001. № 17. Ст. 1643 ; 2013. № 27. Ст. 3459 ; О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 14.10.2014) // Там же. 2011. № 1. Ст. 48 ; 2014. № 42. Ст. 5615 ; Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Там же. 2008. № 17. Ст. 1755 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции : федер. закон от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ // Там же. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4601.

¹¹ См.: О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 апреля 2011 г. № 444 (в ред. от 29.06.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 16. Ст. 2268 ; 2013. № 26. Ст. 3314 ; О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Там же. 2012. № 23. Ст. 2994 ; Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан : постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 (в ред. от 10.02.2014) // Там же. 2009. № 21. Ст. 2572 ; 2013. № 7. Ст. 687 ; О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 (в ред. от 15.10.2014) // Там же. 2006. № 19. Ст. 2093 ; 2014. № 43. Ст. 5892 ; и др.

¹² См.: 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. обл. 2013. № 16 (ч. I). Ст. 490 ; 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) // Там же. 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-II-ОЗ (в ред. от 04.12.2012) // Там же. 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. обл. 2010. № 6 (ч. I). Ст. 345.

¹³ См.: 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. обл. 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) // Там же. 2007. № 12.

Ст. 416 ; О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 6 мая 2010 г. № 34-ОЗ // Там же. 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) // Там же. 2008. № 12. Ст. 410 ; и др.

¹⁴ См.: 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).

¹⁵ См.: Каминский Б. Б. Индивидуальный правовой статус личности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986.

¹⁶ Борисова Н. Е. Конституционные основы правового положения несовершеннолетних в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 24.

¹⁷ См.: Ефремова А. А. Правовой статус несовершеннолетних в информационном пространстве // Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом : материалы IV Междунар. конституц. форума (Саратов, 12–15 дек.). Саратов, 2013. Вып. 4, ч. 2. С. 66–69 ; Чепурнов А. А. Правовой статус личности в Российской Федерации : конституционные основы гарантирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006 ; Шелудякова Т. В. Статус молодежи как составная часть статуса личности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 22–25 ; Шемахова Н. С. Конституционно-правовой статус несовершеннолетних в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 7 ; Штыков А. Ю. Общий правовой статус ребенка в Российской Федерации // Вестник академии права и управления. 2014. № 36. С. 166–172.

¹⁸ См. подробнее: Современные методы математического моделирования экономических и социальных процессов / Н. В. Концевая [и др.]. Воронеж, 2006.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031 ; 2015. № 1. Ст. 60.

²⁰ См.: Елисеева Т. А. Коллизионные вопросы гражданства детей : право // Матер. науч. сес.: Право. Волгоград, 19–25 апреля 2004 г. Волгоград, 2004. Вып. 3. С. 44–47 ; Мелентьева М. Г. К вопросу о гарантиях гражданства ребенка в современном российском праве // Ювенальное право. История становления, проблемы и перспективы развития. Материалы науч.-практ. конф. : сб. ст. Архангельск. С. 81–88 ; Урядникова Е. А. Актуальные проблемы гражданства детей в РФ // Актуал. вопр. рос. права и проблемы правоприменения в условиях современности : сб. науч. ст. Саратов, 2009. С. 78–80 ; Червинская А. В. Гражданство детей как часть конституционно-правового института гражданства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

²¹ См.: Ювенальное право : учебник для вузов / под ред. А. В. Заряева, В. Д. Малкова. М., 2005. С. 43–46 ; Анисимов А. А., Гаврилов С. Т. Ювенальная юстиция : современные концепции и принципы построения // Преступность и безнадзорность несовершеннолетних : социальные, психологические и правовые аспекты : сб. тез. науч.-практ. конф. 15 декабря 2006 г. М., 2007. С. 83–89 ; Комарницкий А. В. Научные взгляды в определении ювенальной юстиции. Ее принципы и концепция // Юрид. мысль. 2010. № 1. С. 102–111 ; Марковичева Е. В. Принципы конструирования ювенального правосудия в России и за рубежом // Конституция как основа правовой системы государства в XXI веке : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 30–31 октября 2008 г. М., 2009. С. 115–119 ; Просвиригин В. Г. Принципы российской уголовной ювенальной юстиции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. 2012. № 1 (12). С. 511–524 ; Чертова Н. А. Ювенальная юсти-

ция : понятие и принципы // Ювенальное право. История становления, проблемы и перспективы развития. Материалы науч.-практ. конф. : сб. ст. Архангельск, 2005. С. 126–132.

²² См.: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 21.12.2014).

²³ См.: Коротков А. В. Гарантии прав несовершеннолетних // Актуал. проблемы юрид. деятельности : сб. науч. тр. СПб., 2008. С. 109–117 ; Стяжкина С. А. Гарантии прав и законных интересов несовершеннолетних в институте наказания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006 ; Тресцова Е. В. Материально-правовые гарантии обеспечения имущественных интересов несовершеннолетних в семейном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1991 ; Черкасов А. В. Гарантии защиты конституционных прав несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

²⁴ См.: Прокошкина Н. И. Ювенальная юстиция как гарантия защиты прав несовершеннолетних // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. Саратов, 2012. № 4 (87). С. 125–133 ; Сагина О. В., Худойкина Т. В. Ювенальная юстиция как гарантия правового статуса несовершеннолетнего // Вестник Мордов. ун-та. Саранск, 2009. № 4. С. 82–86 ; Шакирзянова А. А. Ювенальная юстиция как гарантия защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан // Право как основа современного общества : материалы Междунар. науч.-практ. конф. 20–21 апреля 2012 г. Казань, 2012. С. 94–98.

²⁵ См.: О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

²⁶ Такие органы создавались еще в советское время и играли важную роль в управлении молодежной политикой, осуществлении контроля в этой сфере. См. подробнее: Социальный контроль в СССР : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981.

²⁷ См. подробнее: Открытость правосудия в России : проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М., 2007.

²⁸ См.: Об утверждении Положения об инспекторе школ по охране детства : приказ Минпроса СССР от 16 февраля 1988 г. № 21 ; Об утверждении Примерного положения о психолого-медико-педагогической консультации : приказ Гособразования СССР от 15 июля 1991 г. № 340 ; Об улучшении питания детей в интернатных учреждениях : приказ Минсоцобеспечения РСФСР от 17 июля 1990 г. № 173 ; Об утверждении Положения о совете средней общеобразовательной школы : приказ Гособразования СССР от 15 августа 1989 г. № 667 ; Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка средних специальных учебных заведений : приказ Минвуза СССР от 14 апреля 1986 г. № 260 ; и др.

*Центральный филиал Российского
государственного университета правосудия*

Просвирнин В. Г., кандидат юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права

*E-mail: vprosvirnin@gmail.com
Тел.: 8 (473) 276-58-40*

*Central Branch of the Russian State University
of Justice*

Prosvirnin V. G., Candidate of Legal Sciences, Head of the Criminal Law Department

*E-mail: vprosvirnin@gmail.com
Tel.: 8 (473) 276-58-40*

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

НАУЧНЫЙ ВЗГЛЯД В. С. ОСНОВИНА НА ПРАВО ЗАПРОСА ДЕПУТАТА

Статья написана в дань памяти видному ученому в области советского государственного права В. С. Основину. В статье представлены научные взгляды В. С. Основина о запросе депутатов, изложенные в брошюре «Право запроса депутатов местных Советов» (1957); показано развитие представлений о депутатском запросе в более поздних работах ученого и его учеников, в законодательстве.

К л ю ч е в ы е с л о в а: депутат, депутатский запрос, В. С. Основин, представительная власть.

OSNOVIN'S SCIENTIFIC POINT OF VIEW ON A RIGHT TO MAKE A DEPUTY INQUIRY

The article was written in tribute to a prominent soviet scientist in the field of state law V. S. Osnovin. The article presents the scientific views of V. S. Osnovin on the request of the deputies set out in the brochure «The right to request the local councils» (1957); shows the development of ideas about the deputy's request in the later works of the scientist and his students, in the legislation.

K e y w o r d s: deputy, parliamentary inquiry, V. S. Osnovin, representative power.

Поступила в редакцию 8 октября 2014 г.

В 1957 г. вышла в свет брошюра Виктора Степановича Основина «Право запроса депутатов местных Советов». Обращение к научной работе В. С. Основина о депутатском запросе на уровне местного Совета народных депутатов в настоящее время обусловлено как минимум тремя факторами: во-первых, практическим (сохраняет злободневность обеспечение реализации контрольных полномочий местных представительных органов, выстраивание ими «обратной связи» с иными органами и организациями); во-вторых, образовательным (необходимо внедрение в современный

учебный процесс на юридических факультетах трудов о положительном опыте советского периода государственного строительства); в-третьих, краеведческим (для преемственности поколений юристов-выпускников юридического факультета Воронежского государственного университета, осознания ими общей альма-матер своего рода фундаментом выступает память об ученых, которые стояли у истоков становления высшего юридического образования в Воронеже).

Депутатский запрос как отдельная тема научного произведения – явление не столь частое. В библиографии по конституционному и муниципальному праву

России¹ приводится всего 12 исследований советского периода о депутатском запросе (включены монографии и статьи таких авторов, как А. А. Безуглов, А. А. Лейзеров, В. О. Лучин, А. Я. Слива и др.). Среди представленных работ брошюра В. С. Основина – самая ранняя публикация. Не будет преувеличением сказать, что В. С. Основин – один из основоположников отечественного учения о депутатском запросе. Ранее (в литературе есть указание, что впервые в науке советского государственного права²) о праве запроса депутатов местных Советов написал В. Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распорядительного органов Совета»³.

Брошюра «Право запроса депутатов местных Советов» относится к числу первых трудов В. С. Основина. Судя по библиографическому указателю трудов ученого⁴, эта книга является третьей, но по теме депутатского запроса это уже вторая работа (в 1956 г. была опубликована одноименная статья «Право запроса депутатов местных Советов» в журнале «Советское государство и право». № 1. С. 39–45). Исследование о праве запроса депутатов местных Советов развивает проблематику кандидатской диссертации В. С. Основина «Советский депутат по Сталинской Конституции» (1953 г.). Важно подчеркнуть практическую значимость научной работы В. С. Основина: его труды оказали большое влияние на всестороннее совершенствование работы местных Советов, в том числе в части реализации контрольных полномочий.

В книге В. С. Основина «Право запроса депутатов местных Советов» раскрываются следующие вопросы: что представляет запрос депутата местного Совета? Чем он отличается от обычного вопроса на сессии и обращения депутата к исполкому? Каков порядок осуществления запроса? Не имея

цели повторять в данной статье то, что о депутатском запросе написано в брошюре В. С. Основина, обратим внимание на ключевые, по нашему мнению, положения его научной работы.

Актуальность эффективной реализации права запроса депутатов на местном уровне связывается ученым с необходимостью «активизировать работу местных Советов депутатов трудящихся, поднять их роль в хозяйственном и культурном строительстве, усилить контроль со стороны местных Советов за деятельностью их исполнительных и распорядительных органов, повысить ответственность депутатов перед избирателями»⁵. Запрос депутата местного Совета определен следующим образом: «это обращенное к исполкому, руководителю отдела (управления) исполкома или руководителю одного из подконтрольных Совету органов, учреждений, предприятий и организаций требование депутата дать на сессии ответ по какому-либо вопросу»⁶. По мысли В. С. Основина это требование порождает обязанности: во-первых, у органа или лица, к которому обращен запрос, дать ответ на сессии Совета, во-вторых, у Совета, принять по запросу определенное решение.

Особое внимание уделено разграничению депутатского запроса и вопроса: запрос имеет особую цель, состоящую в воздействии депутата и Совета в целом на исполком или соответствующего руководителя, а вопрос, как правило, связан с повесткой сессии и нацелен на выяснение какого-либо положения доклада или уточнение отдельных моментов выступлений. В. С. Основин отмечает, что в работе местных Советов того периода не было установлено какого-либо особого порядка осуществления депутатами их права запроса, поэтому желательнее, чтобы «вносящий запрос заявлял, что он вносит именно запрос»⁷, а также чтобы запрос и решение по нему были зафиксированы (внесены в протокол сессии).

Принципиальным положением учения о запросе является тот факт, что ученый не ограничивает круг субъектов, к которым депутат может обратиться с запросом.

Ключевое значение научной работы В. С. Основина о депутатском запросе на период ее написания состоит в том, что поставлен вопрос о надобности законодательного регулирования использования депутатами местных Советов права запроса. Дело в том, что на момент написания книги такого регулирования не было, хотя была практика депутатских запросов в местных Советах. Позднее С. А. Авакьян сделал важное уточнение о том, что общественные отношения в этой сфере «требуют существования наряду с правовыми нормами или вместо них обычаев как социальных регуляторов деятельности Советов... положение о том, что запросы вносятся по наиболее значимым вопросам, должно оставаться в виде обычая»⁸, иначе права депутата будут сужены, их инициатива будет ограничена, а число запросов возможно сократится.

В своих более поздних трудах В. С. Основин затрагивает тему депутатского запроса в связи с разными аспектами работы Советов народных депутатов.

В монографии «Советские государственно-правовые отношения» систематизированы разногласия среди ученых о праве запроса, выделены 4 основные группы разноречий (к кому депутат может обратиться с запросом; какова связь запроса с повесткой дня сессии; каковы последствия запроса; могут ли запросы быть внесены вне сессии). По всем обозначенным разногласиям ученый высказывает свою позицию, справедливо отмечая, что повышение роли Советов депутатов трудящихся требует уточнения правосубъектности депутатов⁹. В итоге В. С. Основин уточняет свое определение запроса депутатов местных Советов, изложенное в 1957 г. в брошюре «Право запроса депутатов местных Советов», теперь оно звучит так: «это обращен-

ное от имени Совета к исполкому, руководителю отдела (управления) исполкома или руководителю одного из подконтрольных Совету органов, учреждений, предприятий и организаций требование депутата или группы депутатов дать ответ на сессии, порождающее обязанность органа или лица, к которым обращен запрос, ответить на сессии и обязанность Совета принять по запросу определенное решение»¹⁰.

В монографии «Городской Совет – орган социального управления» депутатский запрос рассматривается применительно к осуществлению функции контроля в системе этого органа, в частности сессионный контроль. Среди причин недостаточного использования этой формы контроля отмечены отсутствие специальных нормативных актов о депутатском запросе, непонимание сущности и значения института депутатского запроса, нежелание некоторых руководителей исполкомов заботиться о расширении практики депутатских запросов, слабый контроль со стороны Президиумов Верховных Советов союзных республик за деятельностью исполкомов, направленной на развитие практики депутатских запросов¹¹.

В монографии «Советская представительная система: вопросы теории и перестройки» право депутатского запроса представлено как одно из проявлений принципа верховенства Совета народных депутатов по отношению к другим органам государства¹².

Взгляды В. С. Основина о депутатском запросе получили развитие в научных трудах его учеников.

В 1976 г. вышла в свет книга В. О. Лучина «Процессуальные нормы в советском государственном праве», написанная по итогам одноименной кандидатской диссертации. В монографии исследована специфика государственно-правовых норм, приводятся их виды. Процессуальные нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в

связи с осуществлением депутатского запроса, включены в группу норм, регулирующих порядок реализации депутатами своих полномочий. Эти нормы, в свою очередь, относятся к институту органов Советского государства, «который охватывает всю совокупность правовых норм, регламентирующих внутреннюю структуру Советов и процедуру их функционирования», а институт в целом – к сфере правоприменения¹⁵.

О. К. Застрожная депутатский запрос в системе местного Совета депутатов трудящихся рассматривает как форму сессионного контроля¹⁴. Однако депутатский запрос используется не в полной мере (на Совет в то время приходился 1 запрос в год). Внесено предложение по совершенствованию процедуры запроса: установить ответственность должностных лиц за невыполнение содержащихся в запросе требований¹⁵.

В работах Ю. Г. Просвирнина отмечалось, что законодательно недостаточно закреплены процессуальные гарантии контрольных полномочий деятельности депутатов, но это компенсируется сложившейся практикой. Право депутатского запроса включено в содержание организационно-правового механизма, обеспечивающего порядок реализации депутатских полномочий по осуществлению функции контроля за выполнением решений; ответ на депутатский запрос отнесен к числу форм информационного обеспечения деятельности депутата¹⁶.

В 1984 г. была издана монография Н. А. Бобровой «Гарантии реализации государственно-правовых норм». Хотя Н. А. Боброва не обращается конкретно к теме государственно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с осуществлением депутатского запроса, многие положения книги прямо касаются ее. Например, применительно к содержанию процедурно-процессуальной регламентации реализации государственно-правовых норм подчеркнуто, что в процессуальной форме нуждаются госу-

дарственно-правовые отношения, складывающиеся в процессе осуществления депутатских полномочий, а также по осуществлению различных организационных форм деятельности всех звеньев представительной системы¹⁷.

Существует преемственность между учением В. С. Основина о запросе депутатов местного Совета и принятыми позднее нормативными правовыми актами, закрепляющими порядок использования этого права.

Право депутатского запроса как элемент конституционного статуса народных депутатов – полномочных представителей народа в Советах народных депутатов всех уровней – было впервые закреплено в Конституции СССР 1977 г. (ст. 105) и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 101): «Депутат имеет право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос на сессии Совета», а на уровне текущего законодательства – в Законе СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» и Законе РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР». Несмотря на значительный разрыв во времени между изданием книги В. С. Основина и принятием данных законов, в них (законах) был воплощен ряд положений, изложенных в работе В. С. Основина о депутатском запросе.

Согласно ст. 14 Закона СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» «депутат районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского Совета имеет право обратиться с запросом к исполнительному комитету, руководителям его отделов и управлений, а также к руководителям расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению соответствующего Совета». Закон практически повторяет основные положения брошюры В. С. Основина о депу-

татском запросе, за исключением того, что допускает возможность внесения запроса группой депутатов¹⁸. Согласно ст. 13 Закона РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»: «народный депутат или группа народных депутатов имеют право внести на рассмотрение Совета обращение к президиуму Совета, к председателю Совета, к исполнительному комитету, руководителям его отделов и управлений, а также к руководителям расположенных на территории Совета государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций. Такое обращение вносится в письменной форме и оглашается на сессии Совета».

Закон РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» и учение В. С. Основина о депутатском запросе совпадают в том, что круг субъектов, к которым вправе обратиться депутат, должен быть максимально широк. Но были и различия. Так, В. С. Основин допускал возможность устного внесения запроса и оставлял на усмотрение местного Совета решение об обсуждении запроса, а вышеназванный закон предусматривал только письменный запрос и содержал обязанность оглашения запроса на сессии Совета. В Законе появились положения, которые не были освещены в ра-

боте В. С. Основина, что вполне естественно, ведь наука и практика постоянно развиваются, взаимно обогащают друг друга. Речь идет о закреплении в законе права депутата дать оценку ответа государственного органа или должностного лица на запрос, требования обязательного опубликования запроса, ответа на него и решения Совета, принятого по результатам рассмотрения вопросов в связи с депутатским запросом.

Виктор Степанович Основин – выдающийся отечественный ученый-правовед, научное творчество которого неразрывно связано с Воронежем. Современное прочтение его научного наследия обогащает юридическую составляющую краеведения, способствует формированию глубокого знания о научной государственно-правовой школе, сложившейся на юридическом факультете Воронежского государственного университета. Брошюра «Право запроса депутатов местных Советов» написана В. С. Основиним в 1957 г., более полувека назад. Авторская концепция депутатского запроса имела прорывной характер для своего времени, оказала существенное влияние на последующее развитие научных и практических представлений не только собственно о депутатском запросе, но и о контрольных полномочиях представительных органов, статусе депутатов, местном самоуправлении.

¹ См.: Авакьян С. А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2007. С. 381–382.

² См.: Дудников А. А. Правовой статус местных Советов депутатов трудящихся в послевоенные годы // Вестник Краснодар. ун-та МВД России. 2010. № 1. С. 33.

³ Коток В. Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Сов. государство и право. 1946. № 3. С. 17. Интересно отметить, что у В. Ф. Котока и В. С. Основина была общая альма-матер – Ленинградский юридический институт им. М. И. Калинина.

⁴ См.: Гришина Е. П., Семенова Т. П. Библиографический указатель трудов В. С. Основина // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина. Воронеж, 2008. С. 103.

⁵ Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. М., 1957. С. 3.

⁶ Там же. С. 7, 8.

⁷ Там же. С. 23.

⁸ Авакьян С. А. Государственно-правовые нормы и обычаи : соотношение в регулировании // Размышления конституционалиста : избр. ст. М., 2010. С. 93, 94.

⁹ См. подробнее: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 145–155.

¹⁰ См.: Там же. С.154.

¹¹ См.: Основин В. С. Городской Совет – орган социального управления. М., 1983. С. 111.

¹² См.: Основин В. С. Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 32.

¹³ См.: Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 148–152.

¹⁴ См.: Застрожная О. К. Функция контроля в деятельности местных Советов депутатов трудящихся и их аппаратов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1973. С. 11.

¹⁵ См.: Там же. С. 14.

¹⁶ См.: Просвирнин Ю. Г. Правовые гарантии деятельности народных депутатов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1980. С. 15, 18 ; Его же. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе. Воронеж, 1982. С. 98–99, 102.

¹⁷ См.: Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 125.

¹⁸ В брошюре В. С. Основина «Право запроса депутатов местных Советов» (1957 г.) не было упоминания о коллективном запросе, хотя в своей более поздней работе «Советские государственно-правовые отношения» (1965 г.) такой вид запроса ученым был указан.

Воронежский государственный университет

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sazon75@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: sazon75@mail.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

М. Ю. Серeda

Воронежский государственный университет

СПЕЦИФИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В статье рассматривается специфика информационно-телекоммуникационного пространства как новой среды, в которой реализуются конституционные нормы. Приводится обзор попыток легального определения сети Интернет, а также закрепления ее признаков в России и зарубежных странах. Делается вывод о том, что эффективность конституционно-правового регулирования отношений в сети Интернет зависит от учета интересов всех их участников, мнение которых следует учитывать при правотворчестве.

К л ю ч е в ы е с л о в а: информационно-телекоммуникационное пространство, реализация конституционных норм, легальное определение понятия «Интернет».

SPECIFICITY OF REGULATING OF SOCIAL RELATIONSHIPS IN INFORMATIONAL-TELECOMMUNICATIONAL SPACE BY CONSTITUTIONAL LAW

The paper examines the specificity of informational-telecommunicational space as a new domain for realization of a constitutional norms. It provides a review of attempts to legally define Internet and to fix its attributes in Russian Federation and foreign states. It is proved that the efficiency of regulating social relations in cyberspace by constitutional norms highly depends on taking into consideration of interests of all of the subjects of such a relations. Their position should be taken into account by legislator.

K e y w o r d s: informational-telecommunicational space, realization of constitutional norms, legal definition of Internet.

Поступила в редакцию 10 октября 2014 г.

Вопросам конституционно-правовых норм и отношений¹, реализации конституции в юридической науке уделяется большое внимание. Значительный вклад в их изучение внес основатель кафедры государственного права и советского строительства В. С. Основин, которым написаны фундаментальные монографические исследования по данным вопросам², а его идеи

получили развитие в трудах его последователей³. Бурное развитие информационно-телекоммуникационных технологий обусловило необходимость дальнейших исследований этой проблематики, выявления специфики конституционно-правового регулирования в новой правовой среде, моделирования этих процессов⁴.

В настоящее время в сети Интернет могут быть реализованы, а равно – наруше-

© Серeda М. Ю., 2015

ны, практически все права и свободы человека и гражданина, закрепленные в главе 2 Конституции Российской Федерации⁵.

Рассмотрение особенностей конституционно-правового регулирования информационно-телекоммуникационного пространства (далее – ИКП) предполагает выявление характеристик данной специфической среды, а также ее физической основы – сети Интернет.

На законодательном уровне в России отсутствует легальное определение понятий «информационно-телекоммуникационное пространство» (либо аналогичных ему) и «сеть Интернет». В п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее также – ФЗ «Об информации»)⁶ приводится дефиниция понятия «информационно-телекоммуникационная сеть» – технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

Как следует из анализа положений законодательства, сеть Интернет причисляется к числу информационно-телекоммуникационных сетей (см., например, ч. 5 ст. 8 ФЗ «Об информации»). В Письме ФАС России от 3 августа 2012 г. № АК/24981 «О рекламе алкогольной продукции в Интернете и печатных СМИ» указывается, что в литературе под Интернетом понимается всемирная система объединенных компьютерных сетей, построенная на базе протокола IP и маршрутизации IP-пакетов. Посредством данной системы распространяется информация различных форматов и на различных языках⁷.

Приведенные дефиниции нельзя называть удачными для правовой науки и правоприменения прежде всего потому, что они акцентируют внимание лишь на технической составляющей данных явлений (отметим также, что, во-первых, учитываются далеко не все технические признаки, делающие Интернет уникальным по сравнению

с иными информационно-телекоммуникационными сетями; во-вторых, они приведены «на сегодняшний день», но могут измениться в будущем – данная оговорка касается в том числе и упомянутого стека протоколов TCP/IP, который теоретически может быть заменен иным). При этом не менее важные, на наш взгляд, организационная и социально-управленческая стороны данного феномена не затрагиваются.

Ряд ученых обосновывают точку зрения, согласно которой «на современном этапе развития общества, широкого распространения Интернета и его влияния на цивилизационные процессы понятие информационных технологий не может сводиться лишь к ЭВМ и программному обеспечению»⁸. Аналогичный недостаток (акцент только лишь на технической стороне явления) имеет дефиниция Интернет в законодательстве США. Так, Акт о благопристойности коммуникаций⁹ определяет Интернет как «международную компьютерную сеть, объединяющую государственные и негосударственные сети на основе принципа коммутации пакетов».

Более удачным выглядит определение, приведенное в Модельном законе СНГ «Об основах регулирования Интернета»: Интернет – глобальная информационно-телекоммуникационная сеть, связывающая информационные системы и сети электропередачи различных стран посредством глобального адресного пространства, основанная на использовании комплексов интернет-протоколов (Internet Protocol, IP) и протокола передачи данных (Transmission Control Protocol, TCP) и предоставляющая возможность реализации различных форм коммуникации, в том числе размещения информации для неограниченного круга лиц. Здесь акцентируется внимание на общедоступности данной сети, ее глобальном характере, роли как средства коммуникации (ст. 2)¹⁰.

Анализ зарубежных нормативных актов показал, что в понятие киберпростран-

ства¹¹ могут включаться различные по природе явления и признаки. Многие страны закрепляют дефиниции киберпространства и сети Интернет в стратегических документах. Стратегия кибербезопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии определяет киберпространство как «интерактивную область, состоящую из цифровых сетей, которые используются для хранения, изменения и распространения информации... оно включает в себя Интернет, но также и иные информационные системы, которые поддерживают наш бизнес, инфраструктуру и сервисы»¹².

В Стратегии кибербезопасности ФРГ говорится, что киберпространство – это «виртуальное пространство, включающее в себя информационные системы, объединенные на глобальном уровне таким образом, чтобы между ними был возможен обмен данными... Основой киберпространства является Интернет как универсальное и публично доступное средство коммуникации и транспортная сеть¹³, которая может быть дополнена и в дальнейшем расширена за счет присоединения любого числа дополнительных сетей передачи данных... Изолированные информационные системы не являются частью киберпространства»¹⁴.

Стратегия кибербезопасности Австрии дает достаточно широкое определение понятия «Интернет», перечисляя многочисленные признаки данного феномена: Интернет – это всемирная система связанных друг с другом компьютеров, в которой используется унифицированный стандарт коммуникационного протокола (TCP/IP – Transmission Control Protocol/Internet Protocol) и используемая миллионами людей. Это сеть сетей, состоящая из миллионов частных, публичных, научных, бизнес- и управленческих сетей, которые соединены между собой посредством плотно сплетенной системы электрических, радио- и оптических сетей как на локальном, так и на глобальном уровнях. Интернет не име-

ет центральных руководящих органов ни в смысле вопросов технического регулирования, ни в отношении закрепления условий доступа и использования. Управление Интернетом предполагает лишь общее определение двух принципиальных адресных пространств: пространство Интернет Протокол-адресов (IP-адресов) и системы доменных имен, которые управляются интернет-корпорацией назначаемых имен и номеров (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)). Интернет работает посредством платформ и операционных систем. Типичные сервисы Интернета – это «всемирная паутина» (www) и электронная почта (e-mail)¹⁵. В Стратегии кибербезопасности Новой Зеландии киберпространство понимается как глобальная сеть независимых информационно-телекоммуникационных инфраструктур и электронных вычислительных систем, в которой коммуникация осуществляется онлайн¹⁶.

Верховный Суд Соединенных Штатов Америки определил Интернет как «международную сеть соединенных между собой компьютеров», «уникальное, абсолютно новое пространство всемирной коммуникации между людьми»; а киберпространство – как «среду, не расположенную в конкретной географической точке, но при этом доступную каждому в любом месте посредством доступа в Интернет»¹⁷.

Достаточно образное (и, на наш взгляд, местами неточное) описание Интернета приведено в Решении Суда провинции Онтарио (Канада) от 2013.03.26 по делу R. v. Duncan, 2013 ONCJ 160¹⁸. Там указывается, что Интернет, также известный как «всемирная паутина» – это биполярный электронный Левиафан, который ворвался на мировую сцену в последние два десятилетия. В своем доброжелательном облике он невообразимо увеличил и расширил доступ к полезной информации всех типов, увеличил глобальную осведомленность о мириадах событий, усовершенствовал се-

мейную и коммерческую коммуникацию таким образом, что трансграничный контакт происходил в мгновение ока, способствовал свержению диктаторов¹⁹; справедливым будет отметить, что его появление имеет не меньшее значение, чем изобретение книгопечатания.

Далее в решении указывается, что в рамках настоящего дела имеют значение такие возможности сети Интернет, как неконтролируемый «вброс/выброс мусора» и наличие свободного рынка идей о том, каким образом отвлечь ничего не подозревающее население на занятия с чертами глупости и абсурдности.

Многообразие и бурное развитие информационных технологий делают затруднительным формулировку определений «информационно-телекоммуникационное пространство» и «сеть Интернет», которые были бы достаточно точными и при этом исчерпывающими для целей правового регулирования и правовой науки. Это обусловлено в том числе и тем, что на практике затруднительно определить границу между смежными и сходными явлениями (например, доступ в Интернет возможен и с помощью телефонной сети, которая одновременно используется для традиционных телефонных соединений с использованием технологий коммутации каналов и аналогового кодирования). В то же время считаем продуктивным выделить отдельные признаки информационно-телекоммуникационного пространства, которые необходимо учитывать в процессе конституционно-правового регулирования складывающихся в нем общественных отношений²⁰.

Указанные признаки могут быть условно отнесены к технической, организационной и социально-управленческой стороне ИКП²¹. На основе анализа технической литературы, законодательства и практики юрисдикционных органов России и зарубежных стран, международных судебных органов выделены следующие значимые

для конституционно-правового регулирования признаки ИКП.

1. Относящиеся к технической стороне:

- использование единого стандарта передачи данных между сетями, что делает возможным присоединение к сети Интернет бесконечного множества иных сетей²²;

- расположение информационной составляющей ИТП «поверх» физической инфраструктуры. Одни и те же сети могут быть как частью глобальной сети, так и автономными сетями;

- топология (архитектура) сети, позволяющая использовать альтернативные маршруты информационного обмена;

- распределенная система DNS-серверов. Последнее делает крайне затруднительным полное отключение от сети Интернет отдельных государств и значительных по площади территорий;

- пакетная передача данных, подразумевающая возможность повторного направления пакета адресату в случае, если часть информации была утеряна или искажена. Это существенно повышает надежность передачи информации;

- наличие зеркал серверов, кэша поисковых систем и иных программно-аппаратных средств, делающих маловероятным полное уничтожение информации, однажды попавшей во всемирную сеть;

- единое управление техническим развитием сети Интернет международными негосударственными организациями²³.

2. Относящиеся к организационной стороне:

- наличие единого адресного пространства и негосударственных структур, уполномоченных распределять ресурс нумерации, а равно разрешать споры, связанные с использованием доменных имен: IANA (Internet Assigned Numbers Authority) и ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers);

- трансграничный характер значительного числа актов коммуникации в сети Ин-

тернет, что затрудняет определение юрисдикции в отношении разрешения споров²⁴, права государств регулировать те или иные отношения в сети;

- осуществление коммуникаций с участием информационных посредников (провайдеров доступа), физическое местоположение которых всегда привязано к определенной территории. В связи с этим фактором регулирование публичных правоотношений в ИТП, в том числе ограничение доступа к противоправной информации и сервисам, осуществляется государствами посредством воздействия на провайдеров доступа;

- огромный фактический разрыв в технической оснащенности и масштабах деятельности участников интернет-отношений. Это предопределяет тот факт, что эффективность действия исходящих от государства предписаний напрямую зависит от позиции крупных компаний – ключевых участников интернет-отношений (например, Google, Yahoo, ОАО «Ростелеком», ООО «Вконтакте» и т.п.);

- разрыв в масштабах деятельности интернет-компаний предопределяет специфику адресации в сети Интернет в современный период. Так, по одному IP-адресу (и в рамках одного доменного имени) могут располагаться несколько тысяч ресурсов; в то же время один крупный ресурс может иметь сразу несколько IP-адресов.

Данные факторы важны при разработке норм о блокировке интернет-ресурсов²⁵.

3. Относящиеся к социально-управленческой стороне:

- отсутствие единого центра социального (в том числе правового) регулирования интернет-отношений;

- невозможность технического и правового регулирования функционирования сети Интернет на уровне одного отдельно взятого государства;

- традиция анонимного онлайн-общения²⁶;

- традиция модерации контента и саморегулирование в пределах крупных коммуникационных ресурсов;

- цифровой разрыв как между отдельными территориями, так и между социальными группами²⁷;

- развитие методик проектирования систем Web 2.0 и социальные сети. Практически неограниченная возможность пользователей самим создавать и структурировать контент и страницы сайтов в сети Интернет;

- сеть Интернет активно используется государствами для осуществления своих функций.

Выделение приведенных выше признаков ИКП, анализ законодательства, правоприменительной и судебной практики позволили выявить следующие особенности правовых норм, регламентирующих отношения в сети Интернет.

1. Для информационно-телекоммуникационного пространства справедливо положение о том, что основополагающие принципы организации общества и государства, устанавливаемые в Конституции, реализуются в нем как с помощью других отраслей права, так и посредством издания детализирующих их конституционно-правовых норм²⁸. Так, Конституционный Суд РФ (далее также – КС РФ) сформулировал позицию, согласно которой граждане Российской Федерации вправе осуществлять предвыборную агитацию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) посредством проведения массовых мероприятий, если это не сопровождается денежными расходами на производство агитационных материалов, и при соблюдении того же условия посредством иных не запрещенных законом методов (в частности, через сети общего пользования, включая Интернет)²⁹.

2. В рамках применения конституционных норм к отношениям, возникающим в ИКП, требуется учитывать не только технические, но также организационные и со-

циально-управленческие особенности данной среды. Так, КС РФ указал, что «модель интернет-форума, позволяющая пользователям размещать на таком сайте свои комментарии без предварительной проверки, закону не противоречит, а его создание и поддержание нельзя признать распространением порочащей истца информации... Информация, распространяемая посредством сети Интернет, размещается на сайтах, ресурсы которых, как правило, технически и технологически объективно доступны неопределенному кругу лиц, что не исключает возможность их анонимного использования, в том числе в противоправных целях, например для распространения сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию граждан»³⁰.

3. Реализация нормативных предписаний через воздействие на информационных посредников, прежде всего – провайдеров доступа. Несмотря на неполносвязную топологию сети Интернет в глобальном масштабе и доступность ее ресурсов в любой точке земного шара независимо от расположения серверов, обычные пользователи (предприятия и организации) получают доступ в Интернет с участием организации-посредника, именуемого провайдером доступа (Internet Service Provider – ISP; в российских нормативных правовых актах используется термин «оператор связи»). Все коммуникации пользователя, выходящие за пределы локальной сети, проходят через его оборудование³¹. В связи с этим государственное влияние на доступность определенной информации и сервисов, как правило, осуществляется посредством обязывания провайдеров доступа блокировать обращения к соответствующим ресурсам на пограничном маршрутизаторе. Также на данных субъектов может быть возложена обязанность хранить данные о соединениях пользователей³². С нашей точки зрения, подобный подход позволяет включать провайдеров доступа

в число субъектов конституционно-правовых отношений.

4. Реализация правовых норм в ИКП предполагает не только соответствие действий участников правоотношения нормам закона, но и наличие соответствующей программно-аппаратной инфраструктуры. По данной причине срок вступления в силу новых норм, регламентирующих сетевые отношения, должен обеспечивать возможность принятия подзаконных актов в соответствующей сфере, а также обновление участниками правоотношений своих программно-аппаратных комплексов.

В последние годы, с нашей точки зрения, указанная особенность не учитывается законодателем. В частности, так называемый «антипиратский закон»³³ был официально опубликован 3 июля 2013 г. и вступил в силу с 1 августа 2013 г., первое определение о принятии предварительных обеспечительных мер в соответствии с этим законом (данные меры выражаются в ограничении доступа пользователей к интернет-ресурсам) было вынесено 6 августа 2013 г.³⁴ Однако необходимый для исполнения соответствующего судебного акта Приказ Роскомнадзора от 12 августа 2013 г. № 912 (в ред. от 11.03.2014) «О порядке функционирования Информационной системы взаимодействия»³⁵ был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ только 26 ноября 2013 г., официально опубликован 16 декабря 2013 г.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях»³⁶ обязал операторов информационных систем обеспечить нахождение баз данных информации на территории РФ, с использованием которых осуществляются сбор, запись, систематизация, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных

граждан Российской Федерации. Срок его вступления в силу – 1 января 2016 г. Не касаясь вопроса о целесообразности принятия закона в целом, отметим, что этот срок позволяет участникам сетевых отношений подготовиться к технической реализации данного акта. Однако внесенный в Государственную Думу законопроект № 596277-6 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» (в части уточнения срока вступления в силу)»³⁷ существенно осложнит его надлежащее выполнение, так как предполагает перенос срока вступления в силу новых норм на 1 сентября 2015 г.

Объем статьи не позволяет подробно охарактеризовать иные особенности реализации конституционно-правовых норм в информационно-телекоммуникационном пространстве. Поэтому в заключение приведем позицию В. С. Основина по вопросу о реализации государственно-правовых норм, высказанную в иную эпоху применительно к иной социально-экономической формации. Ученый считал, что норма государственного права может не применяться, но тем не менее она реализуется в соответствующем поведении субъектов права. Претворение нормы в жизнь может состоять в том, что абсолютнейшее большинство граждан добровольно следуют ее предписанию. Реализация государственно-правовой нормы – это осуществление (достижение) цели, которую она преследует³⁸.

Джек Голдсмит и Тим Ву, рассматривая вопрос о регулировании государством трансграничных общественных отношений посредством воздействия на посредников, пришли к выводу о том, что в ряде сфер для достижения целей правовых норм предполагается, что они не «полностью эффективны», а «адекватно эффективны». Так,

для пресечения распространения контрафактной продукции, производимой за рубежом, достаточно контролировать наиболее крупные торговые сети. В этом случае интересы владельца товарного знака будут реализованы, так как значительный объем продаж будет приходиться на оригинальную продукцию. Тотальный же контроль за всеми торговыми точками, закрепление чрезмерных наказаний, в том числе и для покупателей контрафакта, может повлечь необоснованные ограничения прав человека и окажется слишком затратным для государства. Указанный вывод авторы считают справедливым и для государственного регулирования сети Интернет³⁹.

В связи с этим, опираясь на актуальную и в настоящее время мысль В. С. Основина, считаем необходимым подчеркнуть, что эффективное правовое воздействие на ИКП возможно лишь при условии принципиального согласия наиболее значимых представителей отрасли, а также граждан относительно характера и пределов такого регулирования. Законы, регламентирующие отношения в сети Интернет, целесообразно разрабатывать с участием ведущих IT-компаний, учитывать их мнение при определении содержания норм. При этом срок их рассмотрения в Государственной Думе должен обеспечивать возможность внесения своих предложений всеми заинтересованными сторонами. В ходе такого рассмотрения целесообразно проведение парламентских слушаний и общественных экспертиз законопроектов. Это позволит обеспечить преимущественно добровольное соблюдение исходящих от государства предписаний, существенно снизит число случаев, требующих принудительной реализации закона, будет способствовать минимизации ограничения прав и свобод добросовестных участников отношений, складывающихся в информационно-телекоммуникационном пространстве.

¹ В советский период традиционно применялось словосочетание «государственно-правовые». В настоящем исследовании оба выражения рассматриваются как синонимичные. Подробнее о дискуссии по поводу использования указанных терминов см.: Белкин А. А. Наименование отрасли : Государственное и конституционное право // Правоведение. 1997. № 4. С. 141–145.

² См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963 ; Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965 ; и др.

³ См., например: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002 ; Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм : Государственно-правовые аспекты / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985 ; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Барышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

⁴ См.: Современные методы математического моделирования экономических и социальных процессов / Н. В. Концевая [и др.]. Воронеж, 2006 ; Феготов М. А. Обретет ли Конституция свое интернет-измерение? // Теория и практика Российского конституционализма : сб. докл. науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию со дня рожд. акад. О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / под ред. В. И. Фадеева. М., 2013. С. 33–49.

⁵ Подробнее об этом см.: Защита прав и свобод человека и гражданина в сети Интернет : монография / В. Н. Середа, М. Ю. Середа. Воронеж, 2013. С. 71–86.

⁶ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 21.07.2014). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.10.2014).

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Просвирнин В. Г., Просвирнин Ю. Г. Понятие и правовые основы информационных технологий // Юрид. записки. 2012. № 2 (25). С. 150–151.

⁹ The Communications Decency Act of 1996 (CDA) // 47 U.S.C. § 230 (f) (1). Доступ из справ.-правовой системы «Legal Information Institute (Cornell University Law School)». URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230/> (дата обращения: 07.10.2014); в оригинале данной нормы содержится формулировка «федеральные и нефедеральные сети», в переводе она заменена нами на «государственные и негосударственные» как более подходящую по смыслу.

¹⁰ Принят в г. Санкт-Петербурге 16 мая 2011 г. Постановлением 36-9 на 36-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ // Информ. бюл. Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2011. № 51. С. 191–198.

¹¹ В англоязычной литературе для обозначения исследуемой правовой среды используется термин «киберпространство». Считаем, что термин «информационно-телекоммуникационное пространство, с одной стороны, более удачно отражает содержание данного явления, а с другой – является более традиционным для отечественной юридической науки. См., например: Полякова Т. А. Совершенствование информационного законодательства в условиях перехода к информационному обществу // Журн. рос. права. 2008. № 1. С. 62–69 ; Просвирнин Ю. Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном российском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 14.

¹² См.: The UK Cyber Security Strategy : Protecting and Promoting the UK in a Digital World. 25 nov. 2011. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/cyber-security-strategy/> (дата обращения: 07.10.2014).

¹³ По-видимому, речь идет о «транспортировке» информации в электронной форме.

¹⁴ См.: Cyber Security Strategy for Germany (nov. 2011). URL: http://www.cio.bund.de/Shared-Docs/Publikationen/DE/Strategische-Themen/css_engl_download.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 07.10.2014).

¹⁵ См.: Austrian cyber security strategy. Vienna, 2013. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/cyber_security/130415_strategie_cybersicherheit_en_web.pdf (дата обращения: 7.10.2014).

¹⁶ См.: New Zealand's Cyber Security Strategy (June 2011). URL: <http://www.dpmc.govt.nz/dpmc/publications/nzcss/> (дата обращения: 07.10.2014).

¹⁷ Данная позиция выражена в Решении Верховного Суда США по делу *Janet Reno, Attorney General Of The United States, et al., Appellants v. American Civil Liberties Union et al (Reno vs. ACLU, 117 S.Ct. 2329 (1997))*. URL: http://www.ciec.org/SC_appeal/opinion.shtml (дата обращения: 07.10.2014). В приведенном решении отмечено, что с помощью Интернета становится доступным широкий спектр возможностей в сфере коммуникации и обмена информацией, которые затруднительно с точностью охарактеризовать. Одновременно упоминаются доступные на тот момент сервисы – электронная почта (в том числе автоматическая массовая рассылка), чаты, группы новостей и «Всемирная паутина».

¹⁸ См.: <http://www.canlii.org/en/on/oncj/doc/2013/2013oncj160/2013oncj160.html> (дата обращения: 07.10.2014).

¹⁹ С нашей точки зрения, использование информационных технологий для целей смены государственной власти – явление крайне противоречивое и неоднозначное; при этом очевидна однозначно положительная их роль в повышении открытости управления, а также оптимизации взаимодействия власти и граждан в рамках инфраструктуры «электронного правительства».

²⁰ Подробнее о понятии и классификации сетевых правоотношений см.: *Защита прав и свобод человека и гражданина в сети Интернет... С. 27–35.*

²¹ Приведенные признаки и их классификация являются авторскими и не лишены условности. С развитием сетевых технологий состав данных признаков может измениться.

²² В настоящее время это стек протоколов TCP/IP, однако это не единственный вариант технического решения; применяться может любой стек протоколов, соответствующий модели Open System Interconnection (OSI). Подробнее см.: *Олифер В. Г., Олифер Н. А. Компьютерные сети. Принципы, технологии, протоколы : учебник для вузов. 4-е изд. СПб., 2014. С. 108–131.*

²³ Internet Society (ISOC), Internet Research Task Force (IRTF), Internet Engineering Task Force (IETF). Отдельные полномочия в отношении сети Интернет осуществляют такие международные организации, как Международный союз электросвязи и Всемирная организация интеллектуальной собственности.

²⁴ Подробный анализ вопросов международной подсудности и иностранного элемента в гражданских правоотношениях приводится в диссертации: *Гафарова С. Э. Основные модели международной подсудности гражданских дел в национальном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 14–41.* В сетевых отношениях в качестве иностранного элемента может выступать физическое местоположение сервера, гражданство владельца ресурса, домен верхнего уровня, местоположение лица, совершающего юридически значимое действие.

²⁵ В деле *Йилдирим против Турции [Yildirim v. Turkey]* (жалоба № 3111/10, Решение ECHR 458 (2012) от 18.12.2012) Заявитель указал, что им создан сайт с помощью сервиса Google Sites. Органы власти государства-ответчика на основании решения суда блокировали доступ к IP-адресу, по которому был доступен как сайт заявителя, так и множество других ресурсов. Один из таких ресурсов содержал высказывания, порочащие память Ататюрка, что является в Турции серьезным правонарушением. Таким образом, вследствие нарушения национального законодательства одним лицом были затронуты права неопределенного круга добросовестных пользователей.

²⁶ См., например: *Мартьянов Д. С. Анонимность как политическая ценность киберкультуры // Историч., филос., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. 2013. № 12-3 (38). С. 116–119.*

²⁷ Подробнее см.: *Просвирнин Ю. Г. Информационное общество и демократия // Известия Юго-Запад. гос. ун-та. 2012. № 2 (41). Ч. 2. С. 196–201 ; Чеботарева А. А. Эволюция института прав человека в условиях развития информационного общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 6. С. 27–33.*

²⁸ В монографии «Нормы советского государственного права» В. С. Основин отмечал, что «...предмет советского государственного права составляет не только определенная группа конкретных общественных отношений, но также и конституционные принципы, являющиеся обобщенным выражением всех наиболее типичных отношений советского социалистического обще-

ства». Цит. по: Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 58–61.

²⁹ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

³⁰ См.: По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е. В. Крылова : постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6.

³¹ Пользователь может получить доступ в сеть Интернет минуя оператора связи посредством установки оборудования для синхронного спутникового подключения к сети. Однако данное оборудование всё еще достаточно дорогое, кроме того, в этом случае пользователю будет необходимо самостоятельно получать IP-адрес и вступать в договорные отношения с провайдером, обеспечивающим спутниковую связь. Подобными возможностями обладают в основном крупные компании. См., например: Как убить Интернет? // Популярная механика. 2012. № 10 (120) С. 41–51.

³² Подробно влияние государства на посредников при регулировании общественных отношений (в том числе в сети Интернет) описано в главе 5 монографии Джека Голдсмита и Тима Ву «Кто контролирует Интернет? Иллюзия мира без границ». См.: Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World / Jack Goldsmith and Tim Wu. Oxford University Press, April 2006. P. 65–86. Помимо Российской Федерации, требования о хранении в том или ином объеме информации о соединениях пользователя приняты в большинстве развитых стран. См., например, закон ФРГ «Об изменении порядка наблюдения за телекоммуникациями и осуществления иных тайных оперативно-розыскных мероприятий во исполнение Директивы Европейского Союза № 2006/24/EG». Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG // Bundesgesetzblatt (BGBl.). Teil I, No. 70. P. 3198, 31. Dezember 2007.

³³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях : федер. закон от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3479.

³⁴ См.: Официальный сайт Московского городского суда. URL: http://mos-gorsud.ru/inf/infpr/zpo/?year=НН010_year2013 (дата обращения: 08.08.2013).

³⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4243.

³⁷ Доступ из Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=596277-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=596277-6) (дата обращения: 08.10.2014).

³⁸ См.: Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина. С. 69–70.

³⁹ См.: Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World. P. 65–73.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Середа М. Ю., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного
права России и зарубежных стран

Sereda M. Yu., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Russian and Foreign Constitutional
Law Department

E-mail: sereda777@mail.ru

E-mail: sereda777@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АГРАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье рассматриваются вопросы конституционного регулирования аграрных отношений в СССР, РСФСР и современной России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция, регулирование аграрных отношений, аграрное право, аграрное законодательство, сельское хозяйство.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE AGRARIAN RELATIONS: HISTORY AND PRESENT

The article deals with issues of constitutional regulations of agrarian relations in the USSR, Russian Soviet Federative Socialist Republic and in Russia.

К е у о r d s: the Constitution, regulations of agrarian relations, agrarian law, agrarian legislation, agriculture.

Поступила в редакцию 11 апреля 2015 г.

Конституция Российской Федерации является определяющим источником для всех отраслей российского права, в том числе и для аграрного. Именно в Конституции содержатся основополагающие нормы и принципы, которые составляют основу для правового регулирования аграрных отношений.

Еще в 60-е гг. XX в. профессор В. С. Основин отмечал, что «конституционные нормы находят свое развитие в нормах обычного законодательства. Причем нормы всех отраслей советского права конкретизируют основные положения, закрепленные в Конституции. Поэтому реализация, установленных Конституцией прав и обязанностей, определяющих основы правового положения личности, осуществляется в бесчисленном множестве конкрет-

ных правоотношений: административных, гражданских, колхозных и других»¹.

С 1930-х гг. после коллективизации сельского хозяйства в системе советского права появилась такая отрасль, как колхозное право. Она была поставлена в один ряд с государственной, административной, трудовой, земельной, бюджетно-финансовой, семейной, гражданской, уголовной и судебной отраслями права (позднее выделились процессуальные отрасли). В 1970-е гг. начало существенно меняться сельскохозяйственное производство, наряду с колхозами резко возрос удельный вес совхозов и других государственных и межхозяйственных предприятий. В это время формировалось сельскохозяйственное право как новая отрасль права, которая включила в себя и основные институты предшествующей ей отрасли колхозного права². В 1990-е гг. появилось название

© Симонова Н. В., 2015

«аграрное право» как отрасль права, которую можно считать преемницей советского сельскохозяйственного права, а колхозное право является своего рода «прародителем» современного аграрного права.

Рассмотрим, как с течением времени в нашем государстве менялось и конституционное регулирование колхозных – сельскохозяйственных – аграрных отношений.

Конституция РСФСР 1918 г.³ провозгласила, что в осуществление социализации земли частная собственность на землю отменяется, весь земельный фонд объявляется общенародным достоянием и передается трудящимся без всякого выкупа, на началах уравнительного землепользования. Все леса, недра и воды общегосударственного значения, а равно и весь живой и мертвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявляются национальным достоянием (ст. 3). Образуются Народные Комиссары, в том числе земледелия, продовольствия (ст. 43).

Первая Конституция СССР⁴ говорит лишь о том, что центральные исполнительные комитеты союзных республик образуют свои исполнительные органы – Советы народных комиссаров в составе народного комиссара земледелия, народного комиссара продовольствия (ст. 67).

Конституция РСФСР 1925 г. закрепляет, что вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы являются социалистической государственной собственностью на основах, определяемых особыми законами Союза Советских Социалистических Республик и верховными органами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (ст. 15)⁵.

Конституция СССР 1936 г.⁶ установила, что социалистическая собственность в СССР имеет либо форму государственной собственности (всенародного достояния), либо форму кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных кол-

хозов, собственность кооперативных объединений). Земля, ее недра, воды, леса, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.) являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием (ст. 6).

Общественные предприятия в колхозах и кооперативных организациях с их живым и мертвым инвентарем, производимая колхозами и кооперативными организациями продукция, равно как их общественные постройки составляют общественную, социалистическую собственность колхозов и кооперативных организаций. Каждый колхозный двор, кроме основного дохода от общественного колхозного хозяйства, имеет в личном пользовании небольшой приусадебный участок земли и в личной собственности подсобное хозяйство на приусадебном участке, жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный инвентарь – согласно уставу сельскохозяйственной артели (ст. 7).

Земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование, т.е. навечно (ст. 8). Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов власти и органов государственного управления подлежит установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами (ст. 14, п. «с»).

Конституция РСФСР 1937 г.⁷ указывает в ст. 5, что социалистическая собственность в РСФСР имеет либо форму государственной собственности (всенародного достояния), либо форму кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных колхозов, собственность кооперативных объединений). Земля, ее недра, воды, леса, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинотракторные станции и т.п.) являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием (ст. 6). Обще-

ственные предприятия в колхозах и кооперативных организациях с их живым и мертвым инвентарем, производимая колхозами и кооперативными организациями продукция, равно как их общественные постройки составляют общественную, социалистическую собственность колхозов и кооперативных организаций. Каждый колхозный двор, кроме основного дохода от общественного колхозного хозяйства, имеет в личном пользовании небольшой приусадебный участок земли и в личной собственности подсобное хозяйство на приусадебном участке, жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный инвентарь – согласно уставу сельскохозяйственной артели (ст. 7).

Земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование, т.е. навечно (ст. 8). Ведению Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в лице ее высших органов власти и органов государственного управления подлежат управление сельскохозяйственными предприятиями и организациями республиканского подчинения; установление порядка пользования землей, недрами, лесами и водами (п. «н», «п» ст. 19). Граждане РСФСР имеют право на образование. Это право обеспечивается организацией на заводах, в совхозах, машинотракторных станциях и колхозах бесплатного производственного, технического и агрономического обучения трудящихся (ст. 125).

Конституция СССР 1977 г.⁸ закрепляла экономическую систему СССР, развивающуюся на основе собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности. Государство создавало условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивало равную их защиту⁹. Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются неотъемлемым достоянием народов, про-

живающих на данной территории, находятся в ведении Советов народных депутатов и предоставляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям (ст. 10). Для ведения крестьянского и личного подсобного хозяйства и других целей, предусмотренных законом, граждане вправе иметь земельные участки в пожизненном наследуемом владении, а также в пользовании (ст. 11). Коллективной собственностью является собственность арендных предприятий, коллективных предприятий, кооперативов, акционерных обществ, хозяйственных организаций и других объединений. Коллективная собственность создается путем преобразования предусмотренными законом способами государственной собственности и добровольного объединения имущества граждан и организаций (ст. 12). В СССР в соответствии с законом допускается индивидуальная трудовая деятельность в сфере сельского хозяйства (ст. 17). В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды (ст. 18). В СССР последовательно претворяется в жизнь программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального; расширения в сельской местности сети учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства; преобразования сел и деревень в благоустроенные поселки (ст. 22). Продолжительность рабочего времени и отдыха колхозников регулируется колхозами (ст. 41 ч. 2). Граждане СССР имеют право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни,

полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Это право гарантируется социальным страхованием рабочих, служащих и колхозников, пособиями по временной нетрудоспособности; выплатой за счет государства и колхозов пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца; трудоустройством граждан, частично утративших трудоспособность; заботой о престарелых гражданах и об инвалидах; другими формами социального обеспечения (ст. 43).

Конституция РСФСР 1978 г.¹⁰ закрепила положение, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение природными богатствами не могут осуществляться в ущерб интересам этих народов. В Российской Федерации устанавливаются следующие формы собственности на природные ресурсы: государственная (федеральная, республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга), муниципальная, частная (юридических лиц и граждан), коллективная (общая совместная, общая долевая). Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами регулируются законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации, правовыми актами Советов народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий (ст. 11).

Собственностью совхозов, колхозов, кооперативных организаций, крестьянских хозяйств, их объединений являются произведенная ими продукция, средства производства и другое имущество, необходимое для осуществления их производственной и иной, не запрещенной законом деятельно-

сти. Земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции предоставляются государством в пользование, пожизненно наследуемое владение или собственность. Изъятие земельных участков, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации, не допускается. Полученные или приобретенные в собственность земельные участки могут быть отчуждены, в том числе и проданы их собственниками без изменения целевого назначения, независимо от сроков вступления в собственность. Государство содействует развитию всех форм сельскохозяйственного производства. Исходя из общественных интересов, государство может устанавливать предельные размеры земельных участков. Землепользователи обязаны эффективно использовать землю, бережно относиться к ней, повышать ее плодородие (ст. 12).

В интересах настоящего и будущих поколений в Российской Федерации принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды (ст. 18). В Российской Федерации последовательно претворяется в жизнь программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального; расширения в сельской местности сети учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства; преобразования сел и деревень в благоустроенные поселки (ст. 22).

Конституция Российской Федерации 1993 г.¹¹ открывает новый этап в развитии всего российского законодательства, в том числе и аграрного. На момент принятия этой Конституции в государстве уже

начались земельная и аграрная реформы. В ходе этих реформ осуществлялось комплексное переустройство всего сельского хозяйства, развивалась предпринимательская деятельность, в основе которой лежала собственность на землю и имущество сельскохозяйственных организаций и граждан, занятых в данной сфере деятельности. Принятие Конституции способствовало проведению аграрных преобразований, поскольку именно в Конституции содержатся нормы и принципы, устанавливающие конституционные параметры рыночной экономики, свободу предпринимательской деятельности.

В тексте Конституции 1993 г. напрямую не упоминаются аграрные отношения, сельское хозяйство. Но так как Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории государства, безусловно, конституционные нормы являются основой для правового регулирования аграрных отношений. Конституционные нормы, имеющие определяющее значение в регулировании аграрных отношений, можно разделить на четыре основные группы.

К *первой группе* относятся нормы, закрепляющие права и свободы граждан в сфере предпринимательской деятельности.

В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34). Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как едино-

лично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35). Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46).

Вторую группу составляют нормы, определяющие формы и виды собственности, в том числе на землю и другие природные ресурсы.

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8). Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). Право частной собственности охраняется законом (ч. 1 ст. 35). Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35). Право наследования гарантируется (ч. 4 ст. 35). Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36).

В *третью группу* входят нормы, регулирующие трудовые отношения.

Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-

бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск (ст. 37).

К *четвертой группе* относятся нормы, устанавливающие систему государственных органов, их компетенцию, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации компетенция государственных органов Федерации и ее субъектов разграничивается на исключительную компетенцию федеральных органов власти (сюда входит управление федеральной собственностью; установление основ федеральной политики, в том числе в области экономического, экологического развития государства; установление правовых основ единого рынка, финансового, кредитного регулирования (п. «д», «е», «ж» ст. 71)); совместную компетенцию органов государственной власти Федерации и ее субъектов (здесь следует отметить вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности (п. «в», «д» ст. 72)); исключительную компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 73).

Отсутствие в Конституции Российской Федерации упоминания аграрного законодательства свидетельствует, как замечает

С. А. Боголюбов¹², о его сложном, составном, комплексном характере, опирающемся на гражданские, административные, финансовые, экологические и иные требования, установление которых относится как к ведению РФ, к совместному ведению РФ и ее субъектов, так и к собственному ведению субъектов Федерации.

Анализ конституционного регулирования аграрных отношений в нашем государстве в разные периоды позволяет сделать следующие выводы.

Начиная с 30-х гг. XX в. Конституции СССР, и РСФСР устанавливают основы регулирования колхозных отношений, в частности вопросы собственности на землю и другое имущество, трудовой деятельности, управления. Как правило, Конституция РСФСР воспроизводит положения, закрепленные в Конституциях СССР. Конституция РФ 1993 г. дает новый толчок аграрной и земельной реформе в России, установив право частной собственности, в том числе на землю и другие природные ресурсы, закрепив свободу предпринимательской деятельности. Хотя в тексте этой Конституции не упоминаются аграрные отношения, аграрное законодательство, конституционные нормы адресованы и организациям, и гражданам, занятым в сфере сельского хозяйства. Конституционные нормы являются основой для правового регулирования аграрных отношений. Учитывая, что сельское хозяйство является одной из важнейших отраслей экономики страны, было бы целесообразно на конституционном уровне, как в ранее действовавшем законодательстве, отразить «аграрную тему» и согласиться с мнением М. И. Козыря: «судя по обширному кругу и важности решаемых вопросов, аграрное законодательство может быть отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, о чем желательно сделать соответствующую запись в ст. 72 Конституции Российской Федерации»¹³.

- ¹ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 78.
- ² См.: Аграрное право / под ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2012. С. 13.
- ³ Конституция (Основной закон) РСФСР : принята V Всерос. Съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
- ⁴ Основной закон (Конституция) СССР : утв. ЦИК СССР от 6 июля 1923 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. № 150.
- ⁵ Конституция (Основной закон) РСФСР : утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1925. № 118.
- ⁶ Конституция (Основной закон) СССР : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.
- ⁷ Конституция (Основной закон) РСФСР : утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
- ⁸ Конституция (Основной закон) СССР : принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (в ред. от 14.03.1990) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617 ; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.
- ⁹ Подробнее см.: Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.
- ¹⁰ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России : принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10.12.1992) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407 ; 1992. № 52. Ст. 3051.
- ¹¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445 ; 2014. № 31. Ст. 4398.
- ¹² См.: Боголюбов С. А. Научное обеспечение законотворчества в сфере аграрных отношений // Аграрное и земельное право. 2014. № 6. С. 4–15.
- ¹³ Аграрное право / под ред. М. И. Козыря. М., 2010. С. 102.

Воронежский государственный университет

Симонова Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 220-84-74

Voronezh State University

Simonova N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 220-84-74

Ю. М. Соколинская

Воронежский государственный университет

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В ПРАВООТНОШЕНИЯХ

В статье рассматриваются проблемы теоретического осмысления реализации целей, принципов и норм Конституции Российской Федерации. При этом автор определяет роль и место конституционных норм в системе российского права, особенности форм и способов их реализации в конкретных правоотношениях.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционные нормы, правоотношения, реализация конституционных норм.

THE CONSTITUTIONAL PROVISION IN LEGAL

In the article problems of theoretical judgment of realization of the purposes, the principles and standards of the Constitution of the Russian Federation are considered. Thus the author defines a role and a place of the constitutional norms in system of Russian law, feature of forms and ways of their realization in concrete legal relationship.

К e y w o r d s: constitutional rules, legal, implementation of constitutional norms.

Поступила в редакцию 15 сентября 2014 г.

Важнейшим условием обеспечения законности и правопорядка в нашей стране является реализация целей, принципов и норм Конституции Российской Федерации. При этом важно уточнить роль и место конституционных норм в системе российского права, выявить особенности форм и способов их реализации в конкретных правоотношениях.

Президент В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2013 г. заявил: «В декабре российской Конституции исполняется 20 лет. Дело, конечно, не только в юбилейной дате. Дело, прежде всего в том, что именно Конституция утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство

и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа – не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. То есть придает им практическую силу и поддерживает всеми ресурсами государства. Всем авторитетом самого Основного закона. Формирует социальные институты и образ жизни миллионов людей»¹.

Необходимость постепенной «конституционализации всех сфер жизни государства и укоренения в обществе самого духа конституционализма» определяет задачи развития и обогащения науки конституционного права России. Нуждаются в переосмыслении и известные представления о правах человека, их подлинной ценности, заключенной «не столько в них самих, сколько в том, что реально может быть по-

© Соколинская Ю. М., 2015

лучено или достигнуто человеком на основе этих прав»². На современном этапе формирования гражданского общества актуальным является комплексное конституционно-правовое исследование проблемы реализации конституционных норм.

Процесс реализации конституционных норм отражает все основные параметры развития общества, степень зрелости его экономических, политических, идеологических и правовых институтов. Конституция не только оказывает влияние на общественные процессы, но и сама испытывает на себе воздействие социальных факторов. Состояние экономики имеет несомненный приоритет среди основных объективных факторов, является главной составляющей ресурсного обеспечения Конституции. Материальные ресурсы в значительной степени определяют обеспеченность, гарантированность реализации подавляющего большинства конституционных норм, в первую очередь социального блока. Норма права (в том числе конституционная) как нечто нематериальное, как некая возможность реализуется в действиях, активном поведении людей. В исследовании юридического механизма действия Конституции большое научное и практическое значение имеет вопрос о форме реализации конституционных норм.

Можно предположить, что формой реализации конституционных норм является конституционное правоотношение. Это, на наш взгляд, больше подходит к толкованию термина «форма» реализации конституционных норм. Под термином «форма реализации Конституции» мы понимаем систему общественных отношений (общих и конкретных), в которых претворяются в жизнь положения, цели и принципы Конституции Российской Федерации.

Четкое разграничение и обособление формы реализации конкретных конституционных норм дает возможность выбора оптимального поведения субъектом право-

отношения, наиболее экономичных и эффективных средств достижения своих целей. Общеизвестно, что конституционные нормы существуют в правоотношениях. Соблюдением и применением конституционных правовых норм является лишь такая правовая правомерная деятельность, которая сопряжена с организацией осуществления правовых норм в правоотношениях и воздействием на обязанных лиц в этих отношениях.

В юридической литературе всегда уделялось большое внимание правовым отношениям. Реализация в правоотношениях – наиболее распространенный и эффективный вид воздействия права на общественные отношения. В такой реализации общие правила и принципы права получают свое реальное бытие в актах поведения людей и деятельности органов государства. Весьма актуальной остается проблема конституционных правоотношений. Главное для понимания конституционных правовых отношений – выяснить их роль и возможности в реализации конституционных норм, осуществляемой путем их соблюдения и применения.

Правоотношение – необходимое обязательное условие претворения юридических норм в жизнь. Посредством правоотношений требование юридических норм воплощается в поведении людей. Правоотношение является одним из средств, обеспечивающих функционирование норм права; это опосредующее звено между нормой права и теми общественными отношениями, которые составляют предмет правового регулирования. А под конституционным правовым отношением следует понимать общественное отношение, урегулированное конституционными нормами. По мнению В. С. Основина, государственно-правовые отношения – это реальные фактические отношения, содержание которых определено нормами государственного права. Они отражают взаимоотношения между субъек-

тами правомочий и обязанностей, установленных нормами государственного права. Эти отношения отражают объективную действительность в сознании человека³.

В. О. Лучин считает, что «конституционные нормы реализуются обычно не изолированно, а в составе связки, блока, многоступенчато, возникает сложное переплетение конституционных и иных правоотношений»⁴. Иллюстрируя данное положение, автор приводит следующий пример: в соответствии со ст. 41 Конституции РФ, представляющей каждому право на труд, между государством и гражданами складываются конституционные правоотношения: когда государство принимает на себя обязательство обеспечить гражданам возможность трудиться в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, с вознаграждением за труд без какой-либо дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда. Гражданин вправе свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать себе род деятельности и профессии, однако для реализации данной нормы необходимо продолжение, развитие конституционных правоотношений на отраслевом уровне. Причем исключается автоматизм в возникновении трудовых правоотношений, для этого необходимы юридические факты (например, заключение трудового договора), с наступлением которых конституционные правоотношения дополняются отраслевыми, а граждане обретают социальные блага.

Исходя из вышеизложенного анализа существующей научной литературы и законодательства по данной проблеме можно выделить две основные группы особенностей конституционно-правовых отношений как самостоятельного вида публичных правоотношений.

В первую группу необходимо отнести те из них, которые свойственны собственно правоотношениям как специфической

форме социального взаимодействия субъектов права с целью реализации законных интересов⁵, так как всякое правоотношение, по мнению Е. И. Козловой⁶, есть результат урегулированности правовой нормой общественного отношения.

Поэтому, во-первых, конституционно-правовые отношения возникают, прекращаются или изменяются только на основе правовых норм, которые непосредственно порождают (вызывают к жизни) правоотношения и реализуются через них.

Во-вторых, субъекты конституционно-правовых отношений взаимно связаны между собой юридическими правами и обязанностями, которые в правовой науке называют субъективными. Эта двусторонняя связь и есть правоотношение, в рамках которого с правом одной стороны корреспондирует (соотносится) обязанность другой, и наоборот.

В-третьих, конституционно-правовые отношения носят волевой характер: во-первых, потому, что через нормы права в них отражается государственная воля; во-вторых, в силу того, что даже и при наличии юридической нормы правоотношение не может автоматически появиться и затем функционировать без волеизъявления его участников, по крайней мере одного из них – необходим волевой акт, дающий начало явлению.

В-четвертых, конституционно-правовые отношения так же, как и правовые отношения в целом, охраняются государством: их участники имеют возможность обратиться в суд или другие компетентные органы за защитой своих прав и законных интересов – именно государство участвует в правоотношениях как гарант тех правомочий и обязанностей, которыми наделены субъекты конкретных правоотношений, и в случае необходимости государство применяет принудительные меры государственного властного характера для охраны конституционно-правовых отношений.

В-пятых, конституционно-правовые отношения отличаются индивидуализированностью субъектов, строгой определенностью их взаимного поведения, персонификацией прав и обязанностей.

В-шестых, возникновению конституционно-правовых отношений обычно предшествует юридический факт как реальное жизненное событие, с возникновением которого у людей появляются определенные юридические права или соответствующие обязанности.

В научной литературе основанием возникновения конституционно-правовых отношений, так же как и правоотношений в целом, являются юридические факты. Однако в последние несколько лет учеными активно обсуждается идея правовых состояний как самостоятельного вида оснований возникновения конституционных правоотношений. Совсем особое место в перечне оснований возникновения конституционно-правовых отношений занимают конституционные деликты, являющиеся основанием возникновения правоотношений по конституционно-правовой ответственности.

В этой плоскости вопрос об основаниях возникновения конституционно-правовых отношений становится еще более дискуссионным: основанием конституционно-правовой ответственности Президента РФ в виде досрочного прекращения полномочий может быть не только его отставка или отрешение от должности, но и стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. Но «стойкая неспособность исполнять обязанности» является именно правовым состоянием, а не конституционно-правовым деликтом. С учетом неоднозначности данной позиции в рамках проводимого исследования мы не будем останавливаться на ее анализе.

Вторая группа особенностей конституционно-правовых отношений является специфичной, свойственной именно дан-

ной категории правоотношений, основанной на их качественной обособленности и неповторимости. Группа выделена нами по итогам системного научного анализа основных источников по теме исследования. В числе особенностей конституционно-правовых отношений как самостоятельного вида публичных правоотношений этой группы можно выделить следующие.

Во-первых, особенностью конституционно-правовых отношений являются основания их возникновения.

Во-вторых, особенностью конституционно-правовых отношений является их содержание, обусловленное предметом конституционного права.

В-третьих, конституционные правоотношения имеют особый субъектный состав.

В-четвертых, конституционные правоотношения имеют особый объект правового регулирования.

В-пятых, конституционные правоотношения отличает особое правовое регулирование – большая часть российского правового поля «отдана» правовой регламентации именно этого вида публичных правоотношений.

В-шестых, конституционно-правовые отношения имеют особый механизм реализации.

В-седьмых, являясь нормативной базой, фундаментом всей системы правовых отношений в государстве, конституционно-правовые отношения окрашивают в конституционные тона правовые отношения всех без исключения отраслей российского права, соответственно, влияют на все без исключения отрасли российского права.

В-восьмых, регламентируя общечеловеческие ценности, конституционно-правовые отношения более других подвержены влиянию, воздействию со стороны норм международного права (а в некоторых случаях и со стороны норм национального права других государств).

¹ Рос. газета. 2013. 6 нояб.

² Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 6.

³ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 7; Особенности и значение Конституции СССР 1977 г.: учеб. пособие / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

⁴ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 118.

⁵ Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права. Л., 1987. С. 58.

⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2004. С. 587.

Воронежский государственный университет

Соколинская Ю. М., преподаватель кафедры
конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: misterias@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Sokolinskaya Ju. M., Lecturer of the Russian
and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: misterias@mail.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

Д. В. Соломаха

Администрация городского округа город Воронеж

ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

В статье проанализированы функции местного самоуправления и подходы к определению данных функций. Дано определение функций местного самоуправления как конституционного института народовластия и определение функций органов местного самоуправления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: участие населения в реализации функций местного самоуправления, органы местного самоуправления.

FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT: THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS

The article analyzes the functions of local government and approaches to the definition of these functions. The definition of the functions of local government as a constitutional Institute of democracy and define the functions of local authorities.

К е у w o r d s: public participation in the implementation of the functions of local self-government, bodies of local self-government.

Поступила в редакцию 26 октября 2014 г.

Конституционное разделение органов публичной власти на государственные и муниципальные повлекло за собой формирование самостоятельных субъектов управления в каждом из элементов. Основываясь на единых государственно-правовых позициях, установленных федеральным законодательством, органы различных уровней власти имеют свой специфический субъект, который наделен рядом свойственных исключительно ему полномочий и обязанностей, а также имеет ряд характерных только для него ограничений.

Проблема распределения функций управления стала предметом исследования ряда ученых. Этой научной проблематике в различных ее аспектах посвящены рабо-

ты видных советских и российских ученых, представителей различных сфер научного познания. Особое место в изучении данного вопроса занимают работы В. С. Основина, который впервые начал изучение функций управления, рассмотрев их с позиции социальной направленности. Предложенное им определение: «Функции социального управления – это наиболее общие, типичные виды действий субъектов управления, характеризующие содержание управления как деятельности, направленной на установление согласованности упорядоченности в поведении людских коллективов, решающих возникающие пред ними задачи»¹, – в настоящее время отражает теоретическую основу деятельности органов публичной власти государства, а также подчеркивает социальную направ-

© Соломаха Д. В., 2015

ленность деятельности государственной и муниципальной власти.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. внесло значительные изменения в систему органов публичной власти, задав самостоятельные векторы как государственного, так и муниципального направления. В настоящее время функции местного самоуправления являются предметом изучения различных отраслей науки, однако следует отметить, что каждая из них направлена на изучение определенного воздействия деятельности органов местного самоуправления на те или иные общественные процессы. Так, политологами функции местного самоуправления рассматриваются как «политическая деятельность органов публичной власти “нижнего звена” управления», направленная на формирование общеполитических воззрений населения. С позиции экономической науки местное самоуправление выступает, прежде всего, как особый общественный институт, наделенный определенной группой властных полномочий, функциями которого являются эффективное управление муниципальным имуществом, средствами бюджета, внебюджетных фондов и иных источников, обеспечивающих экономическое развитие территорий. Местное самоуправление и реализуемые им полномочия, направленные на достижение основной его цели, являются также предметом исследования исторической и ряда социальных наук, которые путем различных методов пытаются установить природу и значение местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти, его специфику как структурной ячейки в системе управления обществом и государством.

Большой вклад в изучение местного самоуправления внесли представители юридической науки. Именно правоведами как разработаны теоретические основы местного самоуправления, так и проведена огромная работа по формированию и развитию

правовой базы деятельности субъектов местного самоуправления. Большой вклад в изучение функций органов публичной власти в целом и в частности функций местного самоуправления в разное время внесли С. А. Авакьян, Л. А. Велихов, Н. С. Бондарь, В. И. Кутафин, В. И. Фадеев, Т. М. Бялкина, Е. С. Шугрина, Ю. Н. Старилов.

В современной юридической науке сформировались несколько принципиальных подходов к определению функций местного самоуправления, которые строятся на их определении как деятельности различных источников муниципальной власти.

Одна группа ученых рассматривает функции местного самоуправления исключительно с позиции обособленности местного самоуправления от государственной власти, как конституционно закрепленное право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Вторая группа строит свою позицию на основе рассмотрения функций местного самоуправления как деятельности его органов и/или должностных лиц органов местного самоуправления путем реализации ими определенных властных полномочий по организации решения вопросов местного значения.

Исходя из указанной разницы, в различной научной и учебной литературе существует ряд определений функций местного самоуправления. Так, в понятии функций местного самоуправления, данным О. Е. Кутафиным и В. И. Фадеевым, отражена сущность данного общественно правового явления. Под функциями местного самоуправления они понимают «основные направления муниципальной деятельности, которые обусловлены природой местного самоуправления, его местом в системе народовластия, задачами и целями, к достижению которых направлена муниципальная деятельность»². Данное определение можно назвать классическим, так как оно отражает основную суть социаль-

но-правового явления функций местного самоуправления, учитывая его конституционную природу; указывает на деятельность местного самоуправления с учетом всех его элементов, направленную на решение местных задач и достижение целей организации муниципальной управленческой системы.

Подобный подход к определению функций местного самоуправления выражают в своих трудах М. П. Гавришин, С. В. Корсакова: такими функциями являются основные направления деятельности органов публичной власти, направленные на достижение целей и задач местного самоуправления.

Несколько иной подход к определению функций местного самоуправления выражают ученые, полагающие, что основу функций местного самоуправления составляют конституционные принципы. В частности, А. Бланкенгель считает, что «с точки зрения выполняемой функции, местное самоуправление является принципом, связанным с разделением властей и демократизацией. Местное самоуправление само по себе должно рассматриваться в сочетании с принципом федерализма: государство имеет трехуровневую организацию, каждая из которых выполняет свои собственные функции независимо и автономно (и все они, будем надеяться, имеют достаточные и автономные финансовые средства)»³. Функции местного самоуправления как конституционного института определяет А. Р. Еремин, характеризуя их как «общие направления деятельности (функции) институциональной системы местного самоуправления в целом»⁴. Аналогичный подход высказывают А. Ф. Мальй, В. В. Гулина: «совокупность воздействий на общественные отношения в основных направлениях, складывающихся на нижнем уровне публичного властвования, вызывающих те или иные преобразования в жизнедеятельности не только

муниципального образования, но и всего общества в целом в соответствии с объективными целями местного самоуправления посредством деятельности населения соответствующего муниципального образования, осуществляемой в формах прямой и представительной демократии при помощи специфических методов»⁵. В. В. Гулиной дается определение функций именно органов публичной власти муниципального уровня: «объективно обусловленные, законодательно закрепленные направления деятельности муниципальных органов с использованием форм представительной демократии и при непосредственном участии жителей, выражающиеся в воздействии на общественные отношения с целью защиты прав и законных интересов населения и улучшения условий проживания населения в муниципальном образовании»⁶.

Третья группа ученых обоснованно утверждает о невозможности осуществления местного самоуправления без специально уполномоченных органов, функции которых и являются функциями местного самоуправления, которым население делегирует право на решение вопросов местного значения в границах муниципального образования.

Данной позиции придерживаются И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. Сходную позицию выражает и О. А. Давыденко, полагая, что «функциями местного самоуправления являются основные направления деятельности муниципальных органов с использованием форм прямой демократии и при непосредственном участии жителей»⁷.

А. С. Пивоваров под функциями местного самоуправления понимает «ведущие направления работы местной власти по удовлетворению потребностей сообщества, которые активно возникают в процессе муниципальной деятельности и связаны с достижением определенных задач и целей»⁸. Здесь под местной властью понимаются органы местного самоуправления.

Анализ основных подходов ученых к толкованию понятия функций местного самоуправления позволяет сделать вывод, что функции местного самоуправления определяются как минимум в двух направлениях.

В широком смысле функции местного самоуправления – это деятельность населения, направленная на осуществление конституционных прав посредством реализации своих полномочий на определенной географической территории с учетом ее социальных, исторических, этнических, культурных и иных особенностей. В узком понимании функции местного самоуправ-

ления можно определить как деятельность сформированных населением органов местного самоуправления, направленную на решение вопросов местного значения.

Таким образом, на основе вышеприведенных понятий можно сделать вывод и дать следующее определение функции местного самоуправления: функциями местного самоуправления являются основные направления деятельности субъектов местного самоуправления, направленные на решение вопросов местного значения, путем компетенционального воздействия на объект муниципального управления.

¹ Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 22–23, а также: Социальный контроль в СССР : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981. С. 49–51.

² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М., 2002. С. 120.

³ Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституц. право : Восточноевроп. обозрение. 1997. № 1. С. 127–130.

⁴ Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации : конституц. вопросы. Саратов, 2003. С. 87.

⁵ Малый А. Ф., Гулина В. В. Интегративная функция местного самоуправления // Конституц. и муниципал. право. 2013. № 5. С. 55–59.

⁶ Гулина В. В. Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Гос. власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 10–13.

⁷ Давыденко О. А. Местное самоуправление в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты муниципальных властеотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 41.

⁸ Пивоваров А. С. Обеспечение безопасности дорожного движения как функция органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2002. С. 11.

Администрация городского округа
г. Воронеж

Соломаха Д. В., начальник отдела
финансового контроля городского хозяйства

E-mail: solomandraa@yandex.ru
Тел.: 8-904-211-23-54

The Administration of City District the City
of Voronezh

Solomakha D. V., the Head of Financial Control
Department of Urban Management on the Fiscal

E-mail: solomandraa@yandex.ru
Tel.: 8-904-211-23-54

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

КОЛЛИЗИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТ И СОДЕРЖАНИЕ

В статье исследуются коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений, объектом которых являются конституционно-правовые коллизии. Автором обосновывается формирование коллизионного права как комплексной отрасли российского права для системного регулирования коллизионных отношений, определяются конституционные предпосылки его формирования, структура (институты) и предлагаются стадии формирования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционные правоотношения, коллизионные отношения, содержание, структура, объект, субъекты, коллизионное право, юридическая коллизия.

THE CONFLICT RELATIONS IN A CONSTITUTIONAL RIGHT: SUBJECTS, OBJECT AND CONTENTS

In article the conflict relations as a kind of constitutional legal relations which object are constitutional and legal collisions are investigated. The author formation of a law of conflict as complex branch of Russian law for system regulation of the conflict relations locates, the constitutional prerequisites of its formation, structure (institutes) are defined and formation stages are offered.

К e y w o r d s: constitutional legal relationship, conflict relations, maintenance, structure, object, subjects, law of conflict, legal collision.

Поступила в редакцию 12 октября 2014 г.

Актуальность исследования коллизионных отношений связана с большим количеством юридических коллизий в правовой системе России и недостаточной эффективностью механизмов их предотвращения и разрешения. Среди юридических коллизий значительное место занимают конституционно-правовые коллизии, понимаемые в широком смысле как противоречия между правовыми явлениями, возникающие в правовой системе России (между нормативными актами, правоприменением, пра-

восознанием, публично-правовые споры и др.) и затрагивающие предмет конституционного права.

Наличие конституционно-правовых коллизий подтверждается большим количеством обращений в Конституционный Суд Российской Федерации (за период 1995–2013 гг. 276 015 обращений), но рассматривается намного меньше – за тот же период вынесено 379 постановлений, из которых в 228 оспариваемые нормативные положения признаны полностью или частично неконституционными¹.

© Стародубцева И. А., 2015

Более того, многие решения Конституционного Суда Российской Федерации, требующие принятия нормативных правовых актов, не исполняются: по данным Министерства юстиции Российской Федерации не исполнены 56 решений за период 1996–2012 гг. (это составляет 43 %), а исполнены 73 решения², что показывает недейственность последующего конституционного контроля. Данная статистика свидетельствует о необходимости создания дополнительных механизмов, позволяющих системно регулировать общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии. Этому могут способствовать научные исследования коллизионных отношений с точки зрения разных отраслей права, и прежде всего, конституционного права. Детальное исследование коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений, определение их объекта, субъектов, содержания позволит совершенствовать действующие процедуры предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий, а также разработать новые направления развития конституционно-правового регулирования коллизионных отношений.

Государственным правоотношениям посвящена книга В. С. Основина «Советские государственно-правовые отношения» (М., 1965). В ней выделяются их особенности: особое содержание этих отношений, обусловленное специфическим характером предмета государственного права; особое место и роль этих отношений в системе правоотношений; особый круг субъектов. В книге детально рассматривается каждая из названных особенностей с анализом нормативных правовых актов и правоприменительной деятельности.

Исследованию правоотношений посвящены также труды многих ученых-теоретиков³, исследовались и конституционные правоотношения и их отдельные

аспекты⁴. Как специфические черты конституционных правоотношений, отличающие их от других правоотношений, отмечаются те, что возникают и реализуются в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права, имеют специфический субъектный состав, в них присутствует множество связей между субъектами. Так, Е. И. Козлова определяет конституционно-правовое отношение как «общественное отношение, которое урегулировано нормой конституционного права и содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой»⁵. С данным определением соглашались большинство ученых. В. Н. Карташов детально исследует основные признаки конституционных правоотношений⁶, а Т. В. Мокина выделяет их особенности⁷.

Научное обоснование В. С. Основиним особого содержания и субъектов государственно-правовых отношений может быть использовано и при исследовании коллизионных отношений в конституционном праве.

Коллизионные отношения предлагается рассматривать как разновидность конституционных правоотношений. Они обладают всеми общими признаками конституционных правоотношений. На основе вышеизложенных общепринятых в науке определений и признаков конституционных правоотношений *коллизионные отношения как разновидность конституционных правоотношений – это урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий.*

Состав (структура) любого правоотношения – это субъекты правоотношения,

субъективные юридические права, субъективные юридические обязанности и объекты правоотношения⁸. Рассмотрим подробнее структуру коллизионных отношений.

Субъектами коллизионных отношений являются носители субъективных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права и направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий. К ним относятся субъекты из обеих групп, выделяемых в теории права⁹: индивиды (физические лица) и организации, однако преимущественно это публично-правовые субъекты. Субъектов коллизионных отношений можно сгруппировать в зависимости от их прав и обязанностей следующим образом.

1. Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, разрешающий основную массу конституционно-правовых коллизий.

2. Президент Российской Федерации как обладающий особыми полномочиями по разрешению коллизий в соответствии с Конституцией Российской Федерации: а) использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти (ст. 85); б) приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85); в) отмена постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации (ст. 115); г) отставка Правительства Российской Федерации (ст. 83) и роспуск Государственной Думы (ст. 111, 117). В соответствии с Федеральным законом «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ Президент Российской Федерации вправе применять к органам государственной власти субъектов Российской Федерации как участникам коллизионных отношений следующие конституционно-правовые санкции: предупреждение и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предупреждение и роспуск парламента Российской Федерации.

3. Совет Федерации и Государственная Дума могут участвовать в спорах о компетенции с иными органами государственной власти, Государственная Дума вправе выражать недоверие Правительству Российской Федерации, что относится к коллизионным отношениям. Как палаты парламента они обязаны исполнять решения Конституционного Суда Российской Федерации о приведении федерального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, решения Европейского суда по правам человека о приведении федеральных законов в соответствие с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

4. Правительство Российской Федерации вправе ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии, отменять нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, обязано исполнять решения Конституционного Суда Российской Федерации о приведении своих постановлений в соответствие с Конституцией Российской Федерации, а также разработке законопроектов с той же целью.

5. Конституционный Суд Российской Федерации, разрешающий конституционно-правовые коллизии. В соответствии со ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹¹ Президент Российской

Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны исполнять решения Конституционного Суда Российской Федерации и приводить свои нормативные акты в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

6. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды как разрешающие конституционно-правовые коллизии между федеральными законами и нормативными правовыми актами ниже уровня федерального закона по юридической силе.

7. Законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в коллизионных отношениях как участники споров о компетенции, при выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, как субъекты устранения конституционно-правовых коллизий между законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами (по решениям Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, по протестам прокуроров); высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе приостанавливать и отменять нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, использовать согласительные процедуры.

8. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как разрешающие конституционно-правовые коллизии в соответствии с компетенцией, предусмотренной конкретным законом субъекта Российской Федерации.

9. Органы местного самоуправления как субъекты обращения в судебные органы об оспаривании нормативных пра-

вовых актов, а также в случае их участия в спорах о компетенции.

10. Прокуратура Российской Федерации как орган, выявляющий конституционно-правовые коллизии и принимающий меры по их устранению (протесты, представления, обращение в суды).

11. Физические и юридические лица участвуют в коллизионных отношениях в качестве субъектов обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с целью разрешения конституционно-правовых коллизий, касающихся их прав, свобод, обязанностей, законных интересов.

Объектом коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений являются конституционно-правовые коллизии, на предотвращение, выявление и разрешение которых направлены субъективные юридические права и обязанности участников коллизионных отношений.

Содержание коллизионных отношений составляет комплекс сложных связей субъективных юридических прав субъектов коллизионных отношений и корреспондирующих им субъективных юридических обязанностей.

Субъективное юридическое право субъектов коллизионных отношений – мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих участие во внесудебных и судебных процедурах предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий.

Для коллизионных отношений характерны три формы проявления субъективного права.

1. Право на собственные положительные действия: право Президента Российской Федерации использовать согласи-

тельные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти; право Государственной Думы выразить недоверие Правительству Российской Федерации и др.

2. Право требования от обязанного лица определенного поведения, действий, вытекающих из его обязанностей. Право Президента Российской Федерации вынести предупреждение законодательному (представительному) и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренное Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», можно рассматривать как требование от указанных региональных органов исполнить решение суда.

3. Право-притязание как возможность управомоченного лица обратиться к компетентным государственным органам с целью предотвращения и разрешения конституционно-правовых коллизий наиболее характерно для содержания коллизионных отношений. Им обладают все вышеперечисленные субъекты коллизионных отношений. Они вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в соответствии с подведомственностью и подсудностью с целью разрешения конституционно-правовых коллизий (а при проверке не вступивших в силу международных договоров – с целью предотвращения). При этом физические и юридические лица будут защищать свои права и законные интересы путем разрешения коллизий, а органы государственной власти обеспечивать реализацию своей компетенции.

В содержании правоотношения субъективному юридическому праву корреспондирует *субъективная юридическая обязанность субъектов коллизионных отношений* – мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению конституционно-правовых коллизий и меры конституционно-правовой ответственности. Обязанности подразделяются на пассивные и активные.

Пассивная обязанность – это обязанность органов государственной власти воздержаться от нарушения собственной компетенции и вторжения в компетенцию других органов для предотвращения споров о компетенции, издания нормативных правовых актов, противоречащих актам, обладающим более высокой юридической силой, и др. Такие пассивные обязанности вытекают из конституционных норм: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15); законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 15); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55), указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам и др.

Активная обязанность – совершение определенных действий, направленных на разрешение коллизий: обратиться в суд для разрешения конституционно-правовой коллизии, исполнить решения суда, разрешающего коллизию, в определенный срок.

С целью системного регулирования коллизионных отношений предлагаются

модели коллизионного права, концепция которого как супер-отрасли была предложена Ю. А. Тихомировым¹² и с конституционно-правовой позиции поддерживается автором настоящей статьи¹³.

В будущем коллизионное право может получить развитие как комплексная отрасль, предметом которой являются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе. Они требуют специального правового регулирования для обеспечения согласованного функционирования правовой системы.

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, поэтому предлагается формирование новой комплексной отрасли – коллизионного права, предусмотренного Конституцией Российской Федерации в качестве предмета ведения Российской Федерации. Коллизионное право позволит повысить эффективность действующих процедур предотвращения и устранения коллизий, а также создать новые правовые регуляторы, позволяющие минимизировать их негативные последствия.

К конституционным основам как базовым инструментам, влияющим на формирование и развитие коллизионного права, относится комплекс правовых регуляторов¹⁴:

а) конституционные нормы, прямо предусматривающие:

- федеральное коллизионное право как предмет ведения Российской Федерации;
- конкретные способы разрешения коллизий (согласительные процедуры, приостановление и отмена нормативных право-

вых актов Президентом Российской Федерации, разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации, коллизионные нормы);

б) конституционные принципы как основные начала и юридические приоритеты, которые должны соблюдаться при предупреждении и разрешении коллизий;

в) конституционные презумпции как вытекающие из конституционных норм предположения. Конституционная презумпция правового регулирования механизмов предотвращения и устранения нарушений Конституции Российской Федерации – это косвенно закрепленное в конституционных нормах предположение о том, что для обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов требуется системное правовое регулирование сферы воздействия на юридические коллизии путем формирования коллизионного права. Данную презумпцию можно охарактеризовать как правовую (вытекает из положений Конституции Российской Федерации), косвенно закрепленную в Конституции Российской Федерации, являющуюся базовой для формирования коллизионного права как комплексной отрасли права.

С учетом цикличности воздействия на юридические коллизии выделены следующие институты коллизионного права, составляющие его содержательную структуру:

1) институт предотвращения юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих внесудебные и судебные процедуры предупреждения коллизий;

2) институт выявления юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих процедуры обнаружения коллизий;

3) институт разрешения юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих преодоление и устранение коллизий;

4) институт ответственности участников коллизионных отношений как сово-

купность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с отрицательной оценкой деятельности субъектов коллизионных отношений, выражающейся в государственном реагировании на их решения, действия (бездействие) путем применения к ним конституционно-правовых санкций.

В основе каждого института коллизионного права лежат нормы конституционного права, дополняемые нормами иных отраслей, что и обуславливает моделирование коллизионного права как комплексной отрасли. Необходимыми условиями признания совокупности правовых норм как института конституционного права указываются стабильность, устойчивость и социальная востребованность¹⁵.

Эти условия справедливы и для институтов коллизионного права. Они являются чрезвычайно востребованными в связи с большим количеством коллизий в правовой системе России, что объективно требует дополнительного правового регулирования. Системно это можно сделать в рамках отдельной отрасли, поэтому и разрабатывается соответствующая модель коллизионного права. Устойчивость институтов обосновывается объективным характером цикличности воздействия на юридические коллизии. Институт предотвращения коллизий нельзя в полной мере отнести к ста-

бильным, что связано с фрагментарностью правового регулирования. Но данный пробел может быть восполнен в рамках предлагаемой модели коллизионного права и разработанных конституционно-правовых направлений развития каждого института коллизионного права.

Формирование коллизионного права как процесс образования новой комплексной отрасли российского права может включать следующие стадии:

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 системно урегулировать сферу обеспечения согласованности правовой системы России за счет предотвращения и минимизации негативных последствий юридических коллизий, так как нормы отрасли направлены на предотвращение и устранение внутрисистемных противоречий.

¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

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

³ См.: *Архипов С. И.* Субъект права : теоретическое исследование. СПб., 2004 ; *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права. Л., 1987 ; *Дудин А. П.* Объект правового отношения. Саратов, 1982 ; *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве. М., 1985 ; *Протасов В. Н.* Правоотношение как система. М., 1991 ; *Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980 ; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974.

⁴ См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : в 2 т. Т. 1. М., 2010 ; *Карпов Н. Н.* Конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения обороны Российской Федерации и проблемы их совершенствования. М., 2005 ; *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к

исследованию конституционных правоотношений // Конституц. и муниципал. право. 2013. № 3. С. 12–16; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2010; Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: учеб. пособие. М., 1997; Его же. Особенности конституционных правоотношений. М., 2003; Мокина Т. В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений // Общество и право. 2010. № 5. С. 58–60; Мухачев И. В. Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. 1998. № 17. С. 12–24.

⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 38.

⁶ См.: Карташов В. Н. Указ. соч. С. 12–16.

⁷ См.: Мокина Т. В. Указ. соч. С. 58–60.

⁸ См.: Власенко Н. А. Теория государства и права. М., 2009. С. 198.

⁹ См.: Там же. С. 200–201.

¹⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹² 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.

¹³ См.: Стародубцева И. Коллизионные принципы федерального коллизионного права // Saarbrücken, 2013; Её же. Конституционные принципы федерального коллизионного права // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 59–66.

¹⁴ См. подробнее: Стародубцева И. А. Конституционные инструменты формирования коллизионного права как комплексной отрасли // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. Воронеж, 2013. № 2 (15). С. 68–76.

¹⁵ См.: Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постникова. М., 2011. С. 13.

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: starodubtseva_i@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: starodubtseva_i@mail.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуется механизм защиты прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации. Проанализировано законодательство (гражданское, административное, уголовное), регулирующее процедуру привлечения иностранных граждан к ответственности и способы защиты их прав и свобод, сделаны предложения по его совершенствованию.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, защита прав и свобод, иностранный гражданин, ответственность, обжалование.

PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF FOREIGN CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article explores the mechanism of protection of the rights and freedoms of foreign citizens in the Russian Federation. Analyzed legislation (civil, administrative, criminal), governing the procedure for employment of foreign citizens for responsibility and ways of protection of their rights and freedoms, made suggestions for its improvement.

Key words: constitution, protection of rights and freedoms, foreign citizen, responsibility, appeal.

Поступила в редакцию 13 ноября 2014 г.

Механизм защиты прав и свобод иностранных граждан представляет собой совокупность законодательно закрепленных направлений, методов, способов, средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения прав, свобод и интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации на законном основании, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса. И именно механизм защиты прав и свобод воздействует как на обеспечение прав и свобод, поскольку защита вы-

ступает важнейшей их гарантией, так и на реализацию прав и свобод (например, реализация права на судебную защиту).

Конечная цель деятельности государства состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Ее достижение неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав, свобод и устанавливать юридические процедуры такой защиты¹. Субъектами, осуществляющими защиту трудовых прав работников (в том числе и иностранных), являются органы, уполномоченные разрешать трудовые споры, а также осуществлять конкретные контрольно-надзорные функции. В систему таких органов включается в первую очередь сам работник. Самозащита

© Тюнина И. И., 2015

прав представляет собой один из способов защиты трудовых прав работников. Формой самозащиты является отказ от выполнения работы, не предусмотренной условиями трудового договора и (или) которая непосредственно угрожает жизни и здоровью работника.

Наряду с этим, к указанной системе относятся государственные органы:

– осуществляющие защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и трудовых прав работников (Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, прокуратура);

– специально уполномоченные государственные органы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и правил безопасного ведения работ в отдельных отраслях (органы федеральной инспекции труда; федеральные надзоры).

К органам, уполномоченным решать трудовые споры, относятся комиссии по трудовым спорам и профессиональные союзы (как представители работников). Осуществляя защиту трудовых прав и интересов трудящегося-иммигранта, они действуют в рамках, очерченных нормативными правовыми актами. Если иностранный работник, используя свое право на защиту, обращается в компетентные органы, то меры защиты носят государственно-принудительный характер. Такие меры могут выражаться в следующем:

1) в обязанности работодателя, допустившего нарушение трудовых прав иностранного работника, устранить последствия этого нарушения и восстановить нарушенное право;

2) принуждении работодателя к надлежащему исполнению им своих обязанностей;

3) обязанности работодателя, действия которого создают угрозу для нормального осуществления работником своего субъективного трудового права, прекратить соответствующее поведение;

4) применении к работодателю-нарушителю субъективного права – мер юридической ответственности в виде дополнительных обременений личного или имущественного характера.

Принципы судебной защиты иностранных граждан и лиц без гражданства сформулированы в ст. 46 Конституции Российской Федерации. Иностранные граждане не приравнены в правах на правосудие к гражданам России. В гл. 7 Конституции Российской Федерации устанавливаются демократические основы правосудия, к которым относятся принципы осуществления правосудия только судом; независимости, несменяемости и неприкосновенности судей; гласности судебного разбирательства на основе состязательности и равноправия сторон. Функцией правосудия является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Правосудие – это форма государственной деятельности, которая заключается в рассмотрении и разрешении судом отнесенных к его компетенции дел и осуществляется в установленном законом процессуальном порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равное с российскими гражданами право защищать свои нарушенные права и свободы любыми способами, не запрещенными законом. Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство не выделяет в качестве обособленного субъекта трудящегося-иммигранта. Оно различает лишь иностранных граждан и лиц без гражданства без учета целей их нахождения в России и правового статуса. Для иностранных граждан Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) не делает какого-либо исключения в процедуре привлечения к уголовной ответственности и судебного разбирательства (кроме лиц, пользующихся иммунитетом). В ст. 3 указывается, что «производство по уголовным делам о пре-

ступлениях, совершенных иностранными гражданами или лицами без гражданства на территории Российской Федерации, ведется в соответствии с правилами настоящего Кодекса».

Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) в ст. 4 определяет, что «лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Демократический принцип равенства граждан перед законом имеет большое значение для уголовного законодательства, потому что уголовная ответственность связана с серьезными ограничениями важных интересов личности, включая жизнь. Он отражен также в ст. 19 Конституции Российской Федерации и ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. УК РФ предусматривает уголовную ответственность в отношении лиц, совершивших преступление вне пределов России (ст. 12): «Граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации лица без гражданства, совершившие вне пределов Российской Федерации преступление против интересов, охраняемых настоящим Кодексом, подлежат уголовной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом, если в отношении этих лиц по данному преступлению не имеется решения суда иностранного государства».

Иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации либо

гражданина Российской Федерации или постоянно проживающего в Российской Федерации лица без гражданства, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории Российской Федерации».

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) в части первой ст. 2 закрепляет, что «правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом». Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом (ст. 11 ГК РФ). Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде.

Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) в ст. 6 устанавливает равенство всех перед законом и судом: «правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств...». ГПК РФ в разделе 5 закрепляет производство по делам с участием иностранных лиц. Особенность заключается в том, что суд при разрешении дела с участием иностранного гражданина должен выяснить, какой закон

необходимо применять – закон государства гражданства либо законодательство Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обращаться в суды Российской Федерации для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Они пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) содержит принцип равенства «лиц» перед законом. При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы страны иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. Комплекс административных мер по защите прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства начинает действовать с момента пересечения ими государственной границы Российской Федерации. В случае несогласия с решением о привлечении иностранного гражданина или лица без гражданства к административной ответственности он имеет право обратиться в суд за защитой нарушенного права и оспорить действия должностных лиц.

Законодательство Российской Федерации в некоторых случаях не предоставляет им полной возможности использовать право на судебную защиту. Это связано с установленными в нормативно-правовых актах сроками, в течение которых иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны покинуть территорию нашего государства.

В ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² закрепляется два промежутка времени, в течение которых иностранные граждане обязаны выехать из России:

1) в случае сокращения срока проживания или временного пребывания – в течение 3 дней (в данном случае иностранному гражданину невозможно реализовать право на судебную защиту);

2) в случае аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство – в течение 15 дней.

Введение в законодательство Российской Федерации положения о запрете депортации иностранного гражданина в случае обжалования им в суде своих нарушенных прав, свобод и законных интересов до разрешения дела судом обеспечит реализацию судебных гарантий защиты прав и свобод иностранных работников.

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³ в ст. 25.10 предусматривает институт *нежелательного пребывания иностранного гражданина на территории России*: в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в России, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Порядок принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, устанавливаются Правительством Российской Федерации⁴.

Однако иностранные граждане должны иметь возможность судебного обжалования такого решения.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из России в порядке, предусмотренном федеральным законом. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию нашего государства в установленный федеральным законом срок, подлежат депортации. Но в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ отсутствует положение, регулирующее срок, в течение которого иностранный гражданин, признанный нежелательно пребывающим, должен покинуть Россию.

В соответствии со ст. 257 ГПК РФ заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица и муниципального служащего рассматривается судом в течение 10 дней. Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа или должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина (в том числе и иностранного) или препятствие к их осуществлению (ст. 258). Поэтому для того, чтобы иностранный гражданин смог защитить свои нарушенные права, в ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» необходимо предусмотреть срок, в течение которого он должен поки-

нуть территорию России, а также закрепить его право на обжалование в судебном порядке принятого в отношении него решения о нежелательности пребывания на территории России.

Особое место в судебных гарантиях защиты прав субъектов внешней трудовой миграции населения в Российской Федерации занимают решения Европейского суда по правам человека. В Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» закреплено, что государство берет на себя обязательство соблюдать права человека и обеспечивать каждому, находящемуся под его юрисдикцией, права и свободы (ст. 1). Юрисдикция Европейского суда распространяется на споры между лицом и государством. Основная задача и назначение Суда – контролировать, не нарушает ли государство-участник обязательства, принятые по данному документу. При этом неважно, какими именно властями допущено предполагаемое нарушение Конвенции. Решение, если жалоба обоснована, всегда выносится против государства⁵.

Таким образом, в Российской Федерации создана и действует судебная система, по своим возможностям способная принять независимое решение на основе закона и защитить нарушенное право. Как указывал в своем постановлении Конституционный Суд Российской Федерации, правосудие по своей сути признается таковым при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах. Предоставление российским законодательством права на судебную защиту не разделяется между гражданами и не гражданами.

¹ См.: Комкова Г. Н. Равная защита прав гражданина – конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе : опыт и перспективы. СПб., 2001. С. 7.

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 (в ред. от 14.12.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15. Ст. 1369.

⁵ См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения. М., 2002. С. 11–12.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного
права России и зарубежных стран

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

С. Н. Хорунжий

Воронежская областная Дума

КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕОЛОГИЯ КАК АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ СРЕДЫ

В статье рассматриваются проблемы нормативного влияния государственной власти на формирование морально-нравственной сферы бытия граждан. В частности, анализируется вопрос о конституционной идеологии как аксиологическом элементе современной правовой среды.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция, идеология, аксиология, право, правовая среда.

CONSTITUTIONAL IDEOLOGY AS AXIOLOGICAL ELEMENT OF THE MODERN LEGAL ENVIRONMENT

In article problems of standard influence of the government on formation of the moral sphere of life of citizens are considered. In particular, the question of the constitutional ideology as an axiological element of the modern legal environment is analyzed.

К е у w o r d s: Constitution, ideology, axiology, law, legal environment.

Поступила в редакцию 25 января 2015 г.

В масштабах современной России сравнительно давно с периодическим постоянством ведется дискуссия о необходимости или, напротив, недопустимости нормативного влияния государственной власти на формирование морально-нравственной сферы бытия граждан¹. Речь идет о существовании определенной идеологии, прямо поддерживаемой государством. Помимо философско-онтологических проблем, вызывающих дискуссии по поводу существования некоей единой национальной идеи, существуют и четкие юридические аспекты данного вопроса.

Все это, конечно, представляет интерес с точки зрения науки и методологии преподавания учебных дисциплин, но вместе с тем имеет и очевидные практические по-

следствия, которые напрямую влияют на ценностные ориентации современной молодежи.

В соответствии с результатами проведенного автором среди наиболее социально активных представителей молодежи (выпускников вузов, лиц, проявляющих инициативу в общественно полезной деятельности) социологического исследования при ответе на вопрос «Считаете ли вы, что в государстве должна быть идеология?» большинство (49 %) респондентов ответили: «Да, правовая», в то время как вариант ответа «Да, государственная» получил одобрение всего у 21,9 % опрошенных. Как видим, представители молодежи (возраст до 25 лет) не только понимают вариативность существования различной идеологии, но, что в данном случае особо важно, четко разграничивают государ-

© Хорунжий С. Н., 2015

ственную и правовую, отделяя власть от закона, ценностные нормы от общеобязательных правовых предписаний.

Данный тезис находит косвенное подтверждение в следующих результатах. Так, на вопрос «*Что определяет ваше социальное (общественное) поведение в большей степени?*» максимальные значения получили ответы «Мораль» и «Право» (среди представителей старшего возраста ответы распределились иначе – **19,4** и **69,4 %** соответственно). При этом на вопрос «*Приносит ли соблюдение требований закона непосредственную выгоду (пользу) лично вам?*» **71,9 %** представителей молодежи ответили утвердительно («Да, часто»), в то время как в «возрастной» группе этот вариант был поддержан лишь **45,2 %** респондентов.

Приведенные здесь, а также иные полученные в ходе анкетирования результаты свидетельствуют, в частности, о существенных аксиологических различиях правовых норм и ненормативных регуляторов общественного поведения среди представителей «возрастных» групп и молодежи.

В среде последних идея права воспринимается как квинтэссенция добра, справедливости и всеобщего блага. Ощущается прямая необходимость в существовании единого нормативного идеологического регулятора общественных отношений.

В то же время действительно эффективная и успешная деятельность аппарата публичной власти конституционного государства возможна лишь в жестко заданных рамках конституционно-правовой идеологии, воплощающей высший – рационально-идеологический – уровень конституционного правосознания².

Конституция Российской Федерации, как известно, признает идеологическое и политическое многообразие, а также многопартийность. При этом в соответствии со ст. 13 Основного закона «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Опи-

раясь на указанную норму, многие делают вывод о недопустимости существования государственной идеологии как таковой. Им представляется, что Конституция РФ содержит запрет на существование идеологии в современной правовой среде России.

Под правовой средой здесь понимается совокупность общественных отношений, юридических связей, правовых доктрин, идей, правоприменительной практики, создающая предпосылки для правового поведения субъектов в соответствующей социальной системе и функционирующая в пределах государственной территории в конкретный исторический период ее развития. Такое понимание правовой среды действительно в полной мере допускает существование идеологических начал³.

Обратим внимание, что само содержание термина «идеология» претерпело многочисленные изменения. Менялось не только его филолого-лингвистическое наполнение, но, главное, практическое содержание: влияние идеологии на общественную и государственную жизнь⁴. Речь прежде всего об известных обстоятельствах исторического прошлого нашей страны времен СССР, когда произошло смешение понятий «государственная идеология» и «политическая пропаганда».

По мнению Б. С. Эбзеева, конституционное признание политического плюрализма является «рефлексом на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, который закреплялся советскими конституциями и поддерживался всеми институтами государственной власти»⁵.

Вместе с этим судья Конституционного Суда России первого состава справедливо отмечает, что констатация идеологического многообразия в Конституции РФ не ограничивается провозглашением права на разработку и развитие теорий идеологического характера: Основной закон признает существование политических партий в качестве неотъемлемого условия конституционного

стройка, придает им статус института, необходимого для функционирования демократии в рамках правового государства.

Конституция Российской Федерации, декларируя идеологическое и политическое многообразие, не устанавливает запрета на существование общей национальной идеи, которая может стать предметом идеологии политических и гражданских институтов. В этом смысле представляется абсолютно верной позиция другого судьи Конституционного Суда РФ – Г. Гаджиева, который, опираясь на текст Основного закона, делает вывод, что у «государства может быть идеология, но она не должна быть эксклюзивно-обязательной»⁶.

Присутствие указанной идеологии особенно актуально сегодня, когда основным и единственным регулятором общественной жизни предлагают считать исключительно закон, забывая о его фундаментальной связи с нормами морали и нравственности. В такой среде норма закона приобретает не просто высшую, но, к сожалению, единственную функцию нормативного регулятора человеческой жизни.

Трудно не согласиться с высказыванием В. Д. Зорькина о радикальности современного позитивизма, который, по его словам, требует признания «противоречащих укорененным в спонтанных социальных порядках массовым общественным представлениям о справедливом и должном, неизбежно создает в обществе острое моральное, социальное или даже политическое напряжение, вплоть до разрыва единой социальной ткани и общественного сдвига к своего рода «нормативной войне»⁷.

Ряд стран Европы и Запада пытаются универсализировать свою аксиологическую систему, распространяя ее в качестве безальтернативной и насаждая в правовой среде других стран. Однако в силу того, что такой посыл лишен первоначальных протонормативных корней в виде националь-

ных норм морали, нравственности, правил этики и понимания границ справедливости, единственно возможным вариантом внедрения указанных правил является принудительная сила государства и (или) международное влияние в самых разных формах. В этих случаях навязывание чуждых нормативных регуляторов проходит под лозунгом имплементации (инкорпорации и пр.) «общепризнанных международных норм и стандартов поведения».

В рассматриваемом случае универсальность позитивных юридических норм обеспечивается посредством активного вмешательства государства во все сферы общественной и частной жизни. Вместе с тем мы не должны повторить и ошибок прошлого, когда трактовка большинства юридических вопросов велась преимущественно в свете категорий юридических обязанностей и ответственности, являясь одним из выражений юридического этатизма, в соответствии с которым и во всех иных плоскостях юридические вопросы рассматриваются сквозь призму категорий государства, интерпретируемых с державно-имперскими акцентами, – «государственную волю», «государственные интересы», «государственный суверенитет», «целостность государства» и т.д.⁸

В подтверждение сказанного отметим особую роль Конституционного Суда РФ в формировании современной правовой среды.

Конституционная инстанция в этом смысле выступает единственным внешним регулятором, ограничивающим избыточное вмешательство законодателя в сферы частной и общественной жизни социума, препятствуя тем самым практической реализации чрезмерного юридического позитивизма. Конституционное правосудие, по мнению В. Д. Зорькина, является институциональным средством ограничения власти законодателя⁹.

Анализ правоположений, вырабатываемых Конституционным Судом РФ, по-

зволюет утверждать, что в их основе лежат фундаментальные категории правовой доктрины, которые вытекают из следования национальным традициям, принципам морали, нравственности, справедливости, этики и т.п.

Существуют также объективные трудности, лежащие в плоскости юридического признания господства и главенства права. В подготовленном Венецианской комиссией докладе о верховенстве права, в частности, указывается, что сам термин «верховенство права», в отличие от таких понятий, как «права человека» и «демократия», в достаточной мере еще не закреплен в законодательстве и не получил должного раскрытия в судебной практике, что ставит задачу его дальнейшего доктринального и нормативного обоснования и развития¹⁰.

Думается, что при решении указанного вопроса, несомненно, следует учитывать парадигму нашего национально-исторического бытия: единство закона, нравственности, морали и справедливости – всего того, что наполняет российскую правовую среду.

Возможно, решение вопроса о формировании единства аксиологических установок существующей правовой среды позволит преодолеть неожиданно обнаруженный в ходе социологического исследования в среде молодежи «когнитивный диссонанс»: при ответе на вопрос «*Где (в чем) справедливость не находит своего воплощения?*» максимальное количество «баллов несправедливости» получили существующие нормы морали и нравственности (!) – **31,3 %** представителей социально активной части молодежи (для сравнения: в «старшей группе» с этим согласны только **22,6 %** респондентов, а наиболее несправедливым считают судебные решения **27,4 %**).

Юридико-социологический феномен идеологии значительно шире категории права и норм морали. Он включает в себя не только собственно догмат права, но и его дух, традиции и ценности, поэтому идеология может стать поистине национально объединяющим содержанием существующей правовой среды.

¹ При этом следует учитывать, что часть из них рассматривалась еще в советский период. См., например: Основин В. С. Советская представительная система. Вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991; Его же. Городской Совет – орган социального управления. М., 1983; Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР : сб. ст. Воронеж, 1978; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. И. Бартышев [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979; Социальный контроль в СССР : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981; Управление сельским районом на современном этапе / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985; Советское государственное право : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.] ; под ред. В. С. Основина. Воронеж, 1991; и др.

² См.: Сергеев С. Л. Российское национальное правосознание : некоторые конституционно-правовые проблемы // Журн. конституц. правосудия. 2014. № 5. С. 16–23.

³ См.: Концепция инновационного развития правовой среды / О. И. Чердаков, Н. А. Жильцов. М., 2013; Хорунжий С. Н. Доктринальные аспекты правовой среды. Воронеж, 2014.

⁴ См., в частности: Eagleton T. Ideology : An Introduction. Verso ; London – New York, 1991. P. 1–2 ; Иванова А. С. Начала «идеологии» : Антуан Дестют де Траси и его наука об идеях... // Вопросы философии. 2013. № 8. С. 146–148.

⁵ Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России : опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 236–239.

⁶ Отечество – не корпорация // Рос. газета. 2014. 19 февр. См. также: *Бондарь Н. С.* Социо-исторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // Журн. конституц. правосудия. 2014. № 2. С. 22–34 ; *Хорунжий С. Н.* Конституционная идеология как элемент правовой среды // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 3–5.

⁷ *Зорькин В. Д.* Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 71–72.

⁸ См.: *Алексеев С. С.* Право : азбука, теория, философия, опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 518 ; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по определению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О.

⁹ См.: *Зорькин В. Д.* Конституция живет в законах // Рос. газета. 2014. 17 дек.

¹⁰ См.: Венецианская комиссия : сто шагов к демократии через право / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. М., 2014. С. 42.

Воронежская областная Дума

Хорунжий С. Н., руководитель аппарата,
кандидат юридических наук, преподаватель
кафедры гражданского права и процесса ВГУ

E-mail: snhor@mail.ru
Tel.: 8 (473) 277-93-13

Legislature's the Voronezh region

Khorunzhiy S. N., Administrator of the Staff,
Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Civil
Law and Civil Process Department VSU

E-mail: snhor@mail.ru
Tel.: 8 (473) 277-93-13

Т. В. Шелудякова

Воронежский государственный университет

ГАРАНТИИ ПРАВ МОЛОДЕЖИ: ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье проанализированы гарантии прав молодежи, дана классификация по основным сферам общественной жизни. Предложены направления их совершенствования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: социальные гарантии прав личности, гарантии прав молодежи.

GUARANTEES OF THE RIGHTS OF YOUTH: CONCEPT, CLASSIFICATION, DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

The guarantees of the rights of youth, the classification of them are analyzed in this article. Directions of improvement are suggested.

К e y w o r d s: social guarantees of individual rights, guarantees of the rights of youth.

Поступила в редакцию 4 ноября 2014 г.

Правовое государство призвано обеспечить нормальные материальные и духовные условия человеческого существования, стимулировать развитие человеческой личности, особенно молодой, формирующейся личности, оптимизировать созидательные потенции, гуманизировать ее общественное поведение, согласовывая его с общепризнанными принципами человеческой справедливости. Еще в 70-х гг. прошлого века В. С. Основин отмечал: «Граждане имеют права, а государство обязано обеспечить условия, позволяющие пользоваться предоставленными правами»¹. Эту связь ученый называл «правовым состоянием» и считал, что она является одной из разновидностей государственно-правовых отношений².

Права молодежи являются составной частью прав человека. Законодательное за-

крепление отдельных прав молодых граждан к 90-м гг. XX в. стало общим для мировой практики явлением. По данным ООН в мире насчитывается более 100 стран, принявших специальные законодательные акты по вопросам развития и защиты молодежи, около 90 стран имеют на высшем государственном уровне органы и структуры, непосредственно вырабатывающие и координирующие государственную молодежную политику, обеспечивающие реализацию ее принципов³.

В настоящее время в российском региональном законодательстве принято и действует более 72 законов о молодежи и молодежной политике, но Федеральный закон «О государственной молодежной политике в Российской Федерации», который призван единообразно регулировать права, свободы и гарантии прав молодежи, до сих пор не принят. Этот проект в первом чтении дважды был отклонен в октя-

© Шелудякова Т. В., 2015

бре 2007 г., и к его рассмотрению больше законодатель не возвращался. Согласно выписке из протокола заседания Совета Государственной Думы РФ⁴ принято решение «направить указанный проект для подготовки отзывов, предложений и замечаний». Налицо опережающее законотворчество субъектов Федерации, в связи с чем возникает потребность в исследовании и выработке предложений по совершенствованию гарантий прав молодежи.

Реализация молодежью своих прав, свобод и обязанностей охватывает процесс взаимодействия общей, государственной воли, выраженной в нормах права, и индивидуальной воли исполнителя правовых норм, прежде всего волевые устремления личности и тех должностных лиц, которые осуществляют применение права и другие правомерные действия, направленные на реализацию того или иного права, свободы или обязанности.

Особую сложность при реализации прав, свобод или обязанностей, как правило, составляют случаи, когда необходимо при этом издание правоприменительных актов, а также совершение действий, предшествующих изданию акта либо связанных с его исполнением. Если сравнить правоприменительные процессы, возникающие при реализации права молодежи на поступление в вуз, получение жилья или охрану здоровья, то можно убедиться в существенном различии между указанными процессами. Именно это обстоятельство в значительной степени служит причиной того, что в юридической науке еще полностью не разработаны вопросы теории реализации прав и гарантий прав личности.

Гарантия (фр. *garantie*) означает «ручательство, обеспечение, условие, обеспечивающее что-либо». Гарантировать – определенным образом обеспечивать, ограждать, сделать реальным. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в России – это условия, средства, способы их обеспе-

чения. По мнению Н. В. Бутусовой, данное определение гарантий можно назвать классическим, правда, имея в виду лишь права и свободы как объект гарантирования со стороны государства⁵. Л. Д. Воеводин под общими гарантиями понимает «условия, средства и способы, общие для реализации всех или значительной части прав и свобод, а под специальными гарантиями те, которые обеспечивают защиту строго индивидуальных прав»⁶.

Ученые выделяют разные виды гарантий. По одной из классификаций они подразделяются на общие (политические, экономические, социальные, идеологические) и специальные (юридические). В. Е. Чиркин отмечает, что гарантии конституционных прав и свобод граждан «зависят от уровня демократии, развития экономики, правовой культуры общества, от степени независимости судебной власти, от соразмерности установленных законом ограничений, подразделяя их на экономические, политические и юридические»⁷. М. В. Баглай классифицирует гарантии прав и свобод человека на юридические, морально-политические и материальные⁸. А. А. Мишин среди гарантий прав и свобод выделяет конституционные, судебные и юридические⁹.

Действенность и эффективность прав личности обусловлена их реальными гарантиями, т.е. определенной системой условий и средств, обеспечивающих практическую возможность пользоваться теми или иными правами, охранять и защищать их. Общими социальными гарантиями прав личности являются экономические, политические, культурные гарантии. В качестве специальных гарантий выступают правовые гарантии, превентивная направленность и регулятивная значимость которых в правовом государстве определяется самой сущностью его, гарантирующего неотвратимость соответствующих правовых воздействий на всех тех, кто нарушает установленный в обществе правопорядок¹⁰.

Главным субъектом гарантирования прав и свобод выступает государство, его органы и должностные лица. Именно государство использует экономические, социальные, политические и другие предпосылки, т.е. объективные условия существования и развития российского общества. Основным признаком юридических гарантий является обязательное закрепление их в законодательстве, причем для их наибольшей эффективности – в Основном законе государства. Конституционное закрепление предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантирование судебного порядка их защиты¹¹.

В Российской Федерации молодежь законодательно не относится к категории социально малозащищенных субъектов, но от ее образованности, квалификации, успешности в профессиональной деятельности, состояния здоровья зависит и экономическое, и демографическое развитие государства. Как отмечает В. В. Касьянов, «нужно признать справедливым вывод о повышенной социальной незащищенности молодежи»¹². Поэтому реализации гарантий прав молодежи следует уделять повышенное внимание на уровне государственной социальной политики, в связи с чем законодателем были разработаны и вступили в силу законы, содержащие нормы о гарантиях прав молодежи¹³.

К 2025 г. в России ожидается резкое сокращение численности молодежи 23–30 лет (самый детородный возраст). Этот процесс может вызвать существенное снижение потенциальной величины человеческого капитала российской молодежи и, соответственно, нации в целом¹⁴. В силу возраста основное право, реализуемое молодежью, – это право на образование. Но помимо получения образования, молодежь как наиболее активная, динамичная и перспективная часть российского обще-

ства может реализовать себя во многих областях общественной жизни – политической сфере, экономической деятельности, международном сотрудничестве, волонтерстве, участии в различных общественных движениях и организациях, таких как Зворыкинский проект, «Ты – предприниматель», «Национальный кадровый резерв для ЖКХ», «Беги за мной» и др. В связи с этим, на наш взгляд, требуется усовершенствовать российское законодательство в этой сфере, которое в настоящее время достаточно противоречиво¹⁵, и с этой целью:

1. 1.1. Пункт 3 ст. 4 в Федеральном законе «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнить квотой не менее 5 % от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта для лиц в возрасте от 21 до 30 лет. Прудумать норму о дополнительном условии в п. 7 ст. 25 Федерального закона «О политических партиях» при выдвижении списка кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления – установить необходимый лимит (квоту) в количестве не менее 5 % в партийном списке для лиц в возрасте до 30 лет. Непосредственное представительство молодежи в законодательных (представительных) органах государственной власти позволит ей более эффективно реализовывать свои права в политической жизни общества.

1.2. Внести норму в Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» о повышении возраста кандидата в присяжные заседатели до 28 лет, что позволит избежать получения негативной информации в ходе судебного разбирательства; а лицам женского пола до 30 лет предусмотреть исключение из общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели в

случае подачи ими письменного заявления без указания конкретных причин (немотивированного), исходя из добровольности осуществления гражданами права на участие в отправлении правосудия.

II. 2.1. Для улучшения экономических гарантий прав молодежи изменить ст. 70 Трудового кодекса Российской Федерации об испытании при приеме на работу для лиц, окончивших образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования и впервые поступающих на работу по полученной специальности в течение двух лет со дня окончания образовательного учреждения (сейчас один год).

2.2. Закрепить в ст. 208 Налогового кодекса Российской Федерации освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц, впервые поступивших на работу, на первые три года при условии, если заработная плата не превышает 15 000 рублей.

2.3. Предусмотреть норму в законодательстве субъектов Федерации о финансировании обучения молодежи основам предпринимательской деятельности. Внешение вышеперечисленных изменений позволит молодежи более свободно начинать свою трудовую деятельность в условиях сложившегося рынка труда.

III. 3.1. К совершенствованию социальных гарантий прав молодежи отнести дополнение Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» (ч. 5 ст. 47) нормой о согласии на трансплантацию органов и тканей несовершеннолетнего реципиента двух родителей при их наличии (а не одного). Эта норма предназначена для защиты права на охрану здоровья молодежи в возрасте от 14 лет для предупреждения негативных последствий.

3.2. Увеличить стипендиальные выплаты студентам очной формы обучения, занимающимся каким-либо профессиональным видом спорта.

3.3. Установить квотирование рабочих мест для молодежи на предприятиях государственной и муниципальной собственности.

3.4. Законодательно закрепить публичный контроль органов исполнительной власти за целевым использованием средств бюджетов различных уровней, выделяемых на реализацию мер социальной поддержки молодежи, определив его как самостоятельную форму ведомственного контроля и, соответственно, наделив должным набором властных компетенций.

IV. 4.1. В целях защиты молодежи от негативного влияния средств массовой информации предлагается ввести нормативные положения о времени нахождения молодежи в общественных местах на уровне закона субъекта Федерации. Закрепить нормы о присутствии подростков на публичных демонстрациях фильмов, требованиях к видеоносителям, игровым устройствам, носителям информации, которые опасны для восприятия молодежью (сцены насилия, убийства, секса, прославление войны и др.).

4.2. Способствовать развитию сотрудничества между вузами и работодателями для улучшения качества подготовки студентов.

4.3. Создать реальные условия развития для одаренной молодежи.

В этих целях увеличить бюджетные контрольные цифры приема в высшие образовательные учреждения и аспирантуру, пользующиеся спросом.

В случае реализации данных предложений будут созданы дополнительные гарантии прав молодежи в России, которые позволят улучшить демографическую ситуацию, обеспечить на первом этапе становления личности гарантированное получение образования, повышение квалификации молодых специалистов в трудовой сфере и заинтересованность молодежи в занятиях спортом. Закрепление ведом-

ственного контроля со стороны органов публичной власти обеспечит полноценную защиту прав и свобод молодежи, актуали-

зируя ее реальные потребности, что в свою очередь даст положительный эффект в развитии и укреплении государства в целом.

¹ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 110.

² См. подробнее: Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1979.

³ См.: *Гаврилюк Я. П.* Информационная открытость как принцип государственной молодежной политики // Молодежь, политика, право : сб. науч. тр. : межвуз. круглый стол, 28 февр. 2007 г. Вып. 1. Курск, 2007. С. 28–30 ; *Коваль А. В.* Принципы государственной молодежной политики в Украине // Актуал. проблемы права и правоприменит. деятельности на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 20–21 сентября 2012 г. Краснодар, 2012. С. 321–326 ; *Мерзлякова И. С.* История развития законодательства о правах молодежи // Юрид. мир. 2010. № 10. С. 42–44 ; *Нурмагамбетов Р. Г.* Принципы реализации молодежной политики в Республике Казахстан // Правовая поддержка молодежи в современной России : материалы Всерос. науч. конф. Челябинск, 19–20 ноября 2009 г. Челябинск, 2010. С. 123–125 ; *Певцова Е. А.* Из истории развития законодательства о правах молодежи в России // История государства и права. 2007. № 20. С. 38–39 ; *Просвирнин В. Г.* Принципы российской уголовной ювенальной юстиции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 1. С. 512.

⁴ Протокол заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 сентября 2007 г. № 262 (выписка): О проекте Федерального закона № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус Российского государства. Воронеж, 2006. С. 282.

⁶ *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997. С. 234.

⁷ *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 94.

⁸ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. 2-е изд., перераб. М., 2006. С. 108–112.

⁹ См.: *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. 9-е изд., испр. и доп. М., 2002. С. 62–64.

¹⁰ См.: Теория государства и права : учебник для юрид. вузов / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2003. С. 364.

¹¹ См. подробнее: Открытость правосудия в России : проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С. В. Кабышева, Н. Н. Чучелиной. М., 2007.

¹² Молодежь России XXI века : особенности и проблемы самореализации / В. В. Касьянов. М. ; Краснодар, 2012. С. 3.

¹³ См.: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724 ; Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Рос. газета. 2012. 31 дек. ; О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 21.11.2011) // Там же. 1996. 27 дек. ; 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 ; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Там же. 2011. № 48. Ст. 6724 ; и др.

¹⁴ См.: Современные методы математического моделирования экономических и социальных процессов / Н. В. Концевая [и др.]. Воронеж, 2006 ; Статистические данные на сайте Федерального агентства по делам молодежи. URL: http://www.fadm.gov.ru/agency/analytics/index_new.php

¹⁵ См.: *Просвирнин В. Г.* Совершенствование и противоречия российского законодательства о ювенальной юстиции // Проблемы обеспечения социально-экономического развития России в современных условиях : сб. ст. межвуз. науч.-практ. конф. Воронеж, 2007. С. 92–98.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры
конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., Lecturer of the
Russian and Foreign Constitutional
Law Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 220-83-78

Научное познание является продуктивным, но не единственным видом познания права. Поэтому редакционная коллегия журнала открывает новую рубрику – «Конституционное право в искусстве», которая призвана показать один из видов познания права – художественное – в его взаимосвязи с научным.

Философским обоснованием такой постановки вопроса выступают постулаты о взаимосвязи науки и искусства, о природе художественного познания в контексте научной рациональности¹. Искусство, будучи формой художественного познания, часто остается незамеченным в конституционно-правовой жизни общества, оно находится как будто «в тени» научного познания, но оно существует: искусство преобразует реальность через эстетическое воздействие на разные группы общества, способствует развитию чувственного отражения конституционно-правовых явлений. Художественные образы в источниках конституционно-правовой науки появляются тогда, когда необходима выразительность, которую не может обеспечить научный язык.

Особенно продуктивны художественные средства в научно-популярной, образовательной деятельности. Здесь искусство предстает как способ социальной коммуникации государственно-организованной общности людей, как вид духовно-практической творческой деятельности, направленной на формирование представлений о достойной жизни и свободном развитии человека и в целом – как самостоятельный, один из других видов конституционно-правового научного познания.

В рубрике «Конституционное право в искусстве» будут представлены разные работы, так или иначе связанные с художественным познанием конституционно-правовых явлений: статьи, обзоры, воспоминания и иные материалы, посвященные произведениям искусства любых видов и жанров, в которых запечатлены государственно-значимые явления; историко- и сравнительно-правовые работы о конституционно-правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в культурном пространстве.

Таким образом, научное и художественное познание конституционного права дополняют друг друга и способствуют лучшему усвоению его положений.

¹ См.: Heisenberg W. Philosophie. Le manuscrit de 1942 / Introduction et traduction de Catherine Chevalley. Paris, 1998. P. 245; Визгин В. П. Вернер Гейзенберг о соотношении искусства и науки // Наука и искусство. М., 2005. С. 104; Невкрытая С. А. Природа художественного познания в контексте научной рациональности : дис. канд. филос. наук. М., 2007; Попов Е. А. Искусство : диалог государства, общества и человека // Философия и культура. 2013. № 11. С. 1582–1587.

**Ю. Г. Просвирнин,
Е. В. Сазонникова**

Воронежский государственный университет

ПАМЯТНИКИ КОНСТИТУЦИЯМ¹

В публикации дан обзор некоторых памятников советским конституциям, а также основных законов некоторых зарубежных государств. Информация получена из открытых источников, размещенных в сети Интернет.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, государство, право, искусство, памятники.

MONUMENTS TO THE CONSTITUTIONS

In the publication the review is given to some monuments to the Soviet constitutions, and also fundamental laws of some foreign states. Information is received from the open sources placed on the Internet.

Key words: constitution, state, law, art, monuments.

Поступила в редакцию 16 ноября 2014 г.

Создание памятников и монументов являлось частью выдвинутой в 1918 г. В. И. Лениным программы развития монументального искусства и его мобилизации в качестве агитационного средства революции и коммунистической идеологии.

Монумент советской конституции

Открытие монумента советской конституции состоялось 7 ноября 1918 г. Он представлял собой архитектурно-скульптурную композицию, состоящую из трехгранного обелиска, впоследствии (в 1919 г.) дополненного статуей Свободы (скульптор Н. А. Андреев).

В основе художественного решения статуи Свободы лежит переосмысление древнегреческой статуи Ники Самофракийской, которую Николай Андреев видел в Лувре. Статуя представляла собой крылатую женщину с поднятой правой рукой. В этой работе Андреев впервые применил бетон как новый скульптурный материал.



Монумент советской конституции, г. Москва

© Просвирнин Ю. Г., Сазонникова Е. В., 2015

Памятник Конституции СССР 1977 г.

Памятник был установлен в 1977 г. на площади Конституции (Боюканы). На границе – строчка гимна СССР: «Славься, Отечество наше свободное!».

Памятный знак, посвященный 300-летию «конституции Орлика»

Открытие памятного знака, посвященного первой письменной Конституции Европы, состоялось 9 апреля 2010 г. в Бендерах.

5 апреля 1710 г. у стен Бендерской крепости Филипп Орлик, сподвижник Ивана Мазепы, был объявлен гетманом Украины. При этом он изложил текст документа, названного в истории как «Пакты», или «Бендерская Конституция Законов и Вольностей войска Запорожского». По сути, этот документ являлся договором между гетманом и свободным украинским казаче-



Памятник Конституции СССР 1977 г., г. Кишинев, Республика Молдова



Памятный знак, посвященный 300-летию «конституции Орлика», г. Бендеры, Украина

ством, хотя многие утверждают, что Бендерская Конституция – первая в мире письменно оформленная Конституция, зафиксировавшая разделение власти.

Филиппу Орлику в Киеве 24 июня 2011 г. установлен памятник, представляющий собой культурную композицию, состоящую из 2 элементов: памятника гетману и казацкой атрибутики – у постамента установлена бандура, на постаменте – надорванный развивающийся флаг, а также казацкие сабли.

Мемориальная колонна в честь принятия конституции Речи Посполитой 1791 г.

Конституция Польши 3 мая 1791 г. (польск. *Konstytucja 3 maja*) – одна из первых в Европе, была принята сословно-представительным органом Речи Посполитой – Четырехлетним сеймом, личной унии Королевства Польского и Великого княжества Литовского. Она должна была урегулировать политический кризис, вызванный злоупотреблением шляхетскими привилегиями и поддерживавшийся некоторыми магнатами, и заменить их демократическими принципами конституционной монархии.

Конституция действовала менее 19 месяцев. 23 ноября 1793 г. ее аннулировал Гродненский сейм, а к 1795 г. Речь Посполитая, претерпевшая Второй и Третий разделы, прекратила существование как независимое государство. На протяжении следующих 123 лет сторонники Конституции видели в ней образец успешных внутренних реформ и надежду на восстановление независимой Польши.

После первого раздела Речи Посполитой, когда часть Великого княжества Литовского вошла в состав Российской империи, граница проходила по Двине. Чтобы увековечить память о Конституции, Ян Никодим на берегу реки в деревне Леонполе, которая стала приграничной, приказал



Памятник Филиппу Орлику в Киеве



Мемориальная колонна в честь принятия конституции Речи Посполитой 1791 г., д. Леонполь, Миорский район, Витебская область

поставить памятник как символ свободы: «Задумал я увековечить здесь, на границе Речи Посполитой, перед лицом нашего грозного врага, великое дело – Конституцию 3 мая, в которой есть и мой, пусть и скромный, вклад. С этой целью я приказал поставить по моему рисунку большую колонну – на открытом месте, почти над са-

мой Двиной, чтобы была она издалека видна нашим несчастным братьям за границей и укрепляла их сердца надеждой» (Ян Никодим Лопатинский, 22 августа 1791 г.).

Впрочем, следует отметить, что это событие считалось в те годы настолько важным, что подобные колонны были установлены во многих местах.



Картина А. Аниськовича «За Дзвіною іншая дзяржава» (авторское название) 2005 г.

Памятник Конституции Республики Казахстан 1995 г.

В канун празднования 15-летия Конституции Казахстана – 30 августа 2010 г. – в Тимирязевском районе открыли памятник Основному закону страны. Общая высота памятника 15 метров, на постаменте установлена 12-метровая стела, на пике которой изображено солнце с лучами и парящий орел, ниже – Конституция Казахстана. Автор композиции – архитектор Казбек Сатыбалдин.



Памятник Конституции Республики Казахстан 1995 г., г. Астана, Казахстан

Монумент Конституции в Туркменистане

Открытие монумента состоялось 18 мая 2011 г. в Ашхабаде и было приурочено к Дню возрождения, единства и поэзии Махтумкули Фраги. Он был воздвигнут в 2008–2011 гг. на проспекте Арчабиль по проекту строительной компании «Полилекс». До постройки Ашхабадской телебашни являлся самым высоким сооружением в Туркменистане.

¹ Информация подготовлена с использованием источников, размещенных в Интернете. URL: <http://blog.pravo.ru/blog/24789.html>; <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1567608>; <http://saratov.bezformata.ru/listnews/volsk-pamyatnik-konstitucii-est/17491024/>; http://www.retromoscow.narod.ru/moscow_back-to-the-future_055.html; <http://www.ksrd.ru/news?newsid=122>; <http://www.ksrd.ru/news?newsid=122>; <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1567608>; <http://libertynych.livejournal.com/12644.html>; http://history.ui.ua/ruin_epoch/mif-benderskoy-konstitutsii; <http://mirvkartinkah.ru/ashxabad-gorod-iz-belogo-mramor.html>



Монумент Конституции (Туркменистан)

Воронежский государственный университет

Просвирнин Ю. Г., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: prosvirnin@law.vsu.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sazon75@mail.ru
Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Prosvirnin Yu. G., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: prosvirnin@law.vsu.ru
Tel.: 8 (473) 220-83-78

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: sazon75@mail.ru
Tel.: 8 (473) 220-83-78

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. К публикации принимаются материалы, которые соответствуют предъявляемым требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

2. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию следующие материалы и документы:

- 1) подписанный автором текст статьи;
- 2) название статьи, фамилию, имя и отчество автора на русском и английском языках;
- 3) аннотацию статьи на русском и английском языках;
- 4) ключевые слова на русском и английском языках;
- 5) сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, домашнего и служебного адресов, телефонов, адресов электронной почты на русском и английском языках; паспортные данные;
- 6) электронный носитель, содержащий файл со статьей автора;
- 7) выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения); для аспирантов и соискателей – также отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

3. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию.

4. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2. Все поля на листе – по 2 см.

3. Нумерация ссылок сквозная.

4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

7. Правила оформления ссылок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии.

4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

GENERAL PROVISIONS

1. To the publication materials which conform to qualifying standards, including a thematic orientation are accepted. The question of the publication is solved an editorial board of the magazine.

2. For the publication of article it is necessary to present the following materials and documents to an editorial board:

- 1) the text of article signed by the author;
 - 2) the name of article, a surname, a name and the author's middle name in the Russian and English languages;
 - 3) the summary of article in the Russian and English languages;
 - 4) keywords in the Russian and English languages;
 - 5) data on the author (coauthors) with the full indication of a surname, name, middle name, year of birth, academic degree, academic status, primary place of employment, position, house and office addresses, phones, e-mail addresses in the Russian and English languages; passport data;
 - 6) the electronic medium containing the file with article of the author;
 - 7) an extract from the minutes of chair (sector, division); for graduate students and competitors – also a review of the research supervisor of the recommendation of the sent material to publication in the magazine.
3. Articles sent to edition are subject to reviewing.
4. The payment for the publication of articles isn't raised from authors.

REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

1. The text is printed in a text editor of WinWord by the Times New Roman font of the 14th size (size) through 1,5 intervals.

2. All fields on a leaf make on 2 centimeters.

3. Numbering of links the through.

4. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (22 pages, or 40 000 signs, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

5. Names of establishments, public authorities, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for obviously well-known, have to be deciphered at the first mention in the text.

6. Tables, schemes, illustrations.

6.1. Each table is printed on the separate page through 1,5 intervals and numbered according to its first mention in the text. Each column (column) has to have short heading (in it reductions, abbreviations can be used). Explanations of terms, abbreviations are located in a footnote (notes), but not in the name of tables. The symbol – * is applied to a footnote. If data from other published or unpublished source are used, its name has to be completely provided.

6.2. Schemes and charts have to be numbered and presented in the form of separate files.

6.3. Illustrations (photo) have to be only black-and-white, are scanned with the resolution of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

7. Rules of registration of links (GOST 7.0.5-2008 «Bibliographic link. General requirements and rules of drawing up»). In order to avoid mistakes the editorial board recommends to authors not to reduce independently footnotes, every time providing full data on the quoted source.

THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

1. The author, sending the text of article to the magazine, undertakes not to represent before making decision on the publication identical material to other printing editions.

2. In case knowledge of narrow area of law are necessary for making decision on the publication, the editorial board sends article for the conclusion to experts or experts. Completion of article by the author on the instructions of an editorial board is in some cases possible.

3. Refusal in the publication is possible in cases:

- discrepancies of article to a profile and specifics of the magazine;
- the gross violations allowed when citing including at links to rules of law;
- discrepancies of article to criteria of scientific level and practical usefulness;
- negative conclusion of an editorial board.

4. The manuscripts presented for the publication don't come back.

5. The opinion of an editorial board can not always coincide with the point of view of the author.

ПЕРЕЧЕНЬ ТЕМАТИЧЕСКИХ СБОРНИКОВ «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ»

1. Вып. 1. Постановка научных задач по конституционному и муниципальному праву : специальность 12.00.02 / редкол.: Т. Д. Зражевская (под ред.) [и др.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. 280 с.
2. Вып. 2. Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке : специальность 12.00.02 / редкол.: Т. Д. Зражевская (под ред.) [и др.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 342 с.
3. Вып. 3. Актуальные проблемы науки конституционного права : совершенствование основ конституционного строя и правового статуса личности : специальность 12.00.02 / редкол.: Т. Д. Зражевская (под ред.) [и др.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. 180 с.
4. Вып. 4. Актуальные проблемы науки конституционного права : совершенствование федеративного устройства России, органов государственной власти и местного самоуправления : специальность 12.00.02 / редкол.: Т. Д. Зражевская (под ред.) [и др.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. 191 с.
5. Вып. 5. Актуальные проблемы науки конституционного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации : специальность 12.00.02 / редкол.: Т. Д. Зражевская (под ред.) [и др.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 328 с.
6. Вып. 6. Актуальные проблемы науки конституционного права. К 20-летию Конституции Российской Федерации / [редкол.: Ю. Г. Просвирнин (под ред.) и др.]. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. 232 с.

