

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 (20). 2020

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

- Н. А. Антонова**,
доктор юридических наук, доцент;
- П. Н. Бирюков**,
доктор юридических наук, профессор;
- Н. А. Боброва**,
доктор юридических наук, профессор;
- Н. А. Богданова**,
доктор юридических наук, профессор;
- Е. А. Бондарева**,
кандидат юридических наук, доцент
(отв. редактор);
- Н. В. Бутусова**,
доктор юридических наук, профессор;
- Т. М. Бялкина**,
доктор юридических наук, профессор
(гл. редактор);
- В. В. Гриценко**,
доктор юридических наук, профессор;
- Т. Д. Зражевская**,
доктор юридических наук, профессор;
- Г. Н. Комкова**,
доктор юридических наук, профессор;
- В. Д. Мазаев**,
доктор юридических наук, профессор;
- Ж. И. Овсепян**,
доктор юридических наук, профессор;
- М. В. Сенцова (Карасева)**,
доктор юридических наук, профессор;
- Ю. Н. Старилов**,
доктор юридических наук, профессор;
- С. В. Судакова**,
кандидат юридических наук,
преподаватель;
- Е. С. Шугрина**,
доктор юридических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

Наши поздравления 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Бутусова Н. В., Сусликова К. С. К определению права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации 6

Стародубцева И. А., Родионова Г. Г. Эвтаназия как право распоряжаться жизнью: дискуссия «за» и «против» 12

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Бекетова С. М., Сафонов Н. И. Контроль и надзор за осуществлением предпринимательской деятельности: теоретический аспект 20

Мальцев В. А., Мальцев Д. В. Теоретические основы борьбы с терроризмом и противодействия его проявлениям 26

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Тюнина И. И. Конституционно-правовой статус личности в абсолютных монархиях в современный период 34

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Адрес редакции:

394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10а, к. 712
Кафедра конституционного
и муниципального права

Сайт кафедры:

www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Телефон:

+7 (473) 220-83-78

Электронная версия журнала:

www.law.vsu.ru/const_state

E-mail:

e-a-bondareva@ya.ru

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

Дата выхода в свет 27.01.2021.

Формат 70×100/16.

Усл. п. л. 6,7. Уч.-изд. л. 7,6.

Тираж 100. Заказ 516

Издательский дом ВГУ

394018 Воронеж,

пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии

Издательского дома ВГУ

394018 Воронеж,

ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ

(Российский индекс научного

цитирования)

на платформе elibrary.ru

Березин А. А. Институт предварительного конституционного контроля в Российской Федерации и зарубежных странах 38

Головай Н. В. Институт парламентаризма в контексте конституционной реформы: материальные и процессуальные аспекты..... 45

Донцов Д. П. Доктрина как источник и форма права в первые годы Советской России 52

Кожемяко И. А. О сущности права в современном мире..... 63

Попов В. А. Избирательные системы на выборах в органы местного самоуправления: правовое регулирование, практика использования, проблемы теории и правоприменения 68

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 79

© Воронежский государственный университет, 2020

© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2020

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 4 (20). 2020

EDITORIAL COMMITTEE:

N. A. Antonova,
doctor of legal sciences,
associate professor;

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

N. A. Bobrova,
doctor of legal sciences, professor;

N. A. Bogdanova,
doctor of legal sciences, professor;

E. A. Bondareva,
candidate of legal sciences,
associate professor (editor in chief);

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

T. M. Byalkina,
doctor of legal sciences, professor
(chief editor);

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

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

G. N. Komkova,
doctor of legal sciences, professor;

V. D. Mazaev,
doctor of legal sciences, professor;

Zh. I. Hovsepyan,
doctor of legal sciences, professor;

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

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

S. V. Sudakova,
candidate of legal sciences,
lecturer;

E. S. Shugrina,
doctor of legal sciences, professor

CONTENTS

Our congratulations 5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Butusova N. V., Suslikova K. S. To definition
of the right to reliable information about the environment
in the Russian Federation 6

Starodubtseva I. A., Rodionova G. G. Euthanasia
as a right to dispose of life: discussion «for»
and «against» 12

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Beketova S. M., Safonov N. I. Control and supervision
of business activities: theoretical aspect 20

Maltsev V. A., Maltsev D. V. Theoretical basis
of combating terrorism and countering its
manifestations 26

CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

Tunina I. I. Constitutional and legal status
of the individual in absolute monarchies
in the modern period 34

Editorial address:
394018 Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 712
Constitutional and Municipal
Law Department

The website of the Department:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Phone:
+7 (473) 220-83-78

The electronic version of the magazine:
www.law.vsu.ru/const state

E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Berezin A. A. The institute of Constitutional Control in the Russian Federation and foreign countries.....	38
Golovay N. V. Institute of parliamentarism in the concept of the constitutional reform: substantive and procedural aspects	45
Dontsov D. P. Doctrine as a source and form of law in the early years of Soviet Russia	52
Kozhemyako I. A. About the essence of law in the modern world	63
Popov V. A. The electoral system in the elections to the local selfgovernment bodies: legal regulation and practice of using, problems of theory and law enforcement	68
The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing	79

НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ



Дорогая Татьяна Михайловна!

Редакционная коллегия журнала «Конституционализм и государственное устройство», а также коллектив кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета сердечно поздравляет Вас с юбилеем!

Вы – располагающий к себе человек, талантливый руководитель, профессионал своего дела, с Вами легко и приятно работать. У Вас есть редкое, но такое важное для ученого качество: Вы человек увлекающий и увлекающийся. Ваш научный вклад, широта творческих интересов в сфере государственного и муниципального права впечатляют. Глубина Вашей научной мысли, скрупулезность исследовательской деятельности, уровень педагогического мастерства для многих представителей научного сообщества являются образцом и той высокой планкой, к которой хочется стремиться.

Все мы – коллеги, аспиранты и студенты – чувствуем, с каким вдохновением, самоотдачей и любовью Вы выполняете свою работу, ценим и благодарим Вас за это.

А. С. Пушкин говорил: «Вдохновения не сыщешь; оно само должно найти поэта». Это в неменьшей степени относится и к деятелям науки: можно многому научиться, но для того, чтобы быть настоящим ученым, одного знания мало.

Спасибо Вам за масштабный вклад в отечественную муниципально-правовую науку, за Вашу любовь к профессии, дружелюбие, искренность и душевное тепло.

Мы желаем Вам крепкого здоровья, благополучия, новых, интересных научно-исследовательских проектов, достижений, свершений, неиссякаемой энергии и счастья во всех сферах жизни!

С Днем рождения!

УДК 342.7

Н. В. Бутусова, К. С. Сусликова

Воронежский государственный университет

К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРАВА НА ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется понятие и содержание права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, обращается внимание на отсутствие в российском законодательстве понятия «экологическая информация». На основании проведенного анализа выделяются виды экологической информации, рассматривается их связь с достоверной информацией о состоянии окружающей среды, делается вывод об определяющем значении этого вида информации для обеспечения экологического благополучия граждан.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционное право, конституционное право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, достоверная информация, благоприятная окружающая среда, экологическая информация.

TO DEFINITION OF THE RIGHT TO RELIABLE INFORMATION ABOUT THE ENVIRONMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the article, the authors analyze the concept and the content of the right to reliable information about the environment, pay attention to the problem of absence of the «ecological information» definition in Russian legislation. Based on the analysis, the authors identify types of ecological information, consider its connection with the reliable information about the environment, make conclusion about the defining value of this type of information in order to ensure the environmental well-being of citizens.

Key words: constitutional law, the constitutional right to reliable information about the environment, reliable information, favorable environment, ecological information.

Поступила в редакцию 14 октября 2020 г.

Конституционное право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции Российской Федерации¹) является одним из фундаментальных конституционных прав человека наряду с другими основными правами. Обеспечение благоприятной окружающей среды в России – одна из важнейших целей государ-

ственной политики в области экологического развития².

Исследованием вопросов экологической информации занимались представители различных наук (в том числе, юристы): С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, В. М. Дикусар, Н. Д. Дурманов, Б. В. Ерофеев, В. В. Клейн, С. Н. Кравченко, Л. А. Скобелева, А. В. Яблоков и др. Однако конституционно-правовые аспекты этой проблемы фактически не изучены.

© Бутусова Н. В., Сусликова К. С., 2020

Поскольку в настоящее время в мире (в том числе и на территории Российской Федерации) продолжает усиливаться негативное антропогенное воздействие на окружающую среду, которое зачастую имеет необратимые последствия, ценность достоверной, открытой экологической информации актуальна как никогда.

Исследуемое право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды можно рассматривать в узком и широком смыслах. В узком смысле это *субъективное конституционное право*, т. е. набор потенциальных правовых возможностей субъекта права (человека, народа РФ, коренных малочисленных народов, населения, проживающего на определенной территории и т. д.). В широком смысле это *объективное право* – сложная правовая структура, охватывающая субъектов права и объекты правового воздействия (состояние окружающей среды). То есть в этом смысле речь идет о комплексном межотраслевом правовом институте, который, наряду с нормами конституционного права, включает в себя нормы других отраслей права.

Система прав (правомочий), предусмотренных ст. 42 Конституции Российской Федерации, включает в себя: во-первых, конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, во-вторых, право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, в-третьих, право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Эти три права (правомочия) объединены и включены в одну норму в силу своей неразрывной взаимосвязи. Но представляется, что права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, играют прежде всего гарантирующую роль по отношению к конституционному праву каждого на благоприятную окружающую среду.

Определение благоприятной окружающей среды закреплено в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Это «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов»³. Из этого определения логически вытекает следующее: качество окружающей среды – это состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью. Право гражданина на благоприятную окружающую среду не будет нарушено, а сама окружающая среда будет признана благоприятной, если ее «качество обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». Таким образом, исходя из смысла закона, благоприятная окружающая среда – это среда, концентрация загрязняющих веществ в которой соответствует нормативам качества атмосферного воздуха, вод и почв. Но проблема в том, что на практике такие нормативы качества устанавливаются дифференцированно и независимо друг от друга: для атмосферного воздуха, вод и почв без учета их единства, взаимосвязи и взаимодействия. Но как бы то ни было, *конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду* подразумевает состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодные и качественные для употребления пищу и воду, надлежащий атмосферный воздух.

В литературе отмечалось, что законодатель оперирует понятием «благоприятная окружающая среда» в двух значениях: «применительно к субъективному праву человека и гражданина и применительно к установлению целей и критериев деятельности государства по охране окружающей среды, а также других субъектов экологического права.

Однако в большинстве указанных правовых норм понятие “благоприятная окружающая среда” используется применительно к праву человека»⁴.

Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды имеет определяющее значение для реализации права на благоприятную среду. В современном информационном обществе обеспечение государством экологической безопасности и благополучия населения напрямую зависит от информационной открытости государственных органов и должностных лиц. В первую очередь, речь идет о праве на получение правдивой, актуальной и не вводящей в заблуждение информации об объективном экологическом состоянии конкретных территорий в России, где природные явления неблагоприятны для жизни и здоровья человека как по причине его собственной деятельности (загрязнение водоемов нефтью, сточными водами, утечки из канализации, выбросы отравляющих веществ в атмосферу в результате промышленной деятельности и т. д.), так и в силу стихийных катаклизмов, происходящих в самой природе не всегда в результате деятельности человека (землетрясение, наводнение, сель и т. д.). Статья 42 Конституции закрепляет право каждого гражданина знать о таких явлениях и быть заранее о них информированным в тех ситуациях, которые требуют, например, эвакуации людей при возникновении или угрозе возникновения чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

Также данное право можно рассматривать как субъективное право конкретных граждан иметь подробную информацию о неблагоприятном состоянии природной среды в месте их нахождения (проживания): например, для реализации права на компенсации и льготы жителям территорий, пострадавших в результате экологической катастрофы (пример – Чернобыльская катастрофа).

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граж-

дан в Российской Федерации»⁵ граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии территории проживания (в том числе информацию о состоянии воздуха, воды и т. п.), рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах.

Право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением взаимосвязано с другими конституционными правами (ч. 2 и 3 ст. 41, ст. 52 и 53 Конституции Российской Федерации). Но на практике это право реализуется не так часто из-за того, что затруднительно, а зачастую и невозможно доказать существующую причинно-следственную связь между правонарушением и наступившими негативными последствиями, особенно касающимися здоровья людей.

Вместе с тем, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П⁶ особенности конституционно-правовых отношений между гражданами и государством должны обеспечивать гарантированную стабильность при реализации предусмотренного ст. 42 Конституции Российской Федерации права каждого на возмещение ущерба. Это порождает особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение

ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой, и вытекает из положений ст. 2, 18 и 53 Конституции Российской Федерации.

На сегодняшний день российское законодательство не содержит определения «экологической информации». Данный вопрос не был решен ни в ФЗ «Об охране окружающей среды», ни в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», содержащих только общее определение информации: «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»⁷.

Юридическое содержание экологической информации должно формироваться исходя из общих понятий, но, кроме того, оно должно отражать специфику предмета: право и экология. В настоящее время экология настолько проникла во все сферы жизнедеятельности человека и общества, что уже практически не существует области науки без соответствующего экологического раздела. Экология превратилась в общеметодологический подход, стала частью мировоззрения современного общества, частью нашего понимания картины окружающего нас мира. Сточки зрения известного российского ученого-эколога А. В. Яблокова, именно тут заключается «неразрешенный конфликт определения той или иной специальной информации как экологической»⁸.

Мы не согласны с мнением о том, что поскольку никакие созданные правом определения априори не могут претендовать на полноту и всеохватность описываемых ими правоотношений, постольку важность законодательного закрепления понятия экологической информации преувеличивается. На наш взгляд, с точки зрения защиты прав граждан нормативное закрепление этого актуального вопроса в контексте исследования права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и его защиты было бы однозначно полезным. Представляется затруднительным осуществлять право на прак-

тике, если содержание права законодательно не детализировано. В такой ситуации, как правильно отмечалось в литературе, право выполняет декларативную функцию⁹.

Ряд исследователей обращают внимание на соотношение понятий «экологическая информация» и «информация о состоянии окружающей среды», а именно на то, что зачастую некоторыми авторами под экологической информацией понимается право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, иными словами, нередко данные понятия отождествляются¹⁰.

На наш взгляд, информация о состоянии окружающей среды является составной частью понятия «экологическая информация», которая тем самым охватывает более широкую область правового регулирования, учитывая современный законодательно закрепленный антропогенный подход к окружающей среде, при котором определение окружающей среды не мыслится в отрыве от человеческой деятельности. На основе этого же подхода представляется возможным выделить и иные виды экологической информации:

- о соответствии экологическим требованиям условий, касающихся жилища людей (включает в себя не только соблюдение санитарно-эпидемиологических норм при строительстве жилищных объектов, но и соответствующие благоприятные экологические условия на территории нахождения жилищ, например, удаленность мусорных полигонов и промышленных объектов, наличие доступных рекреационных зон);

- о качестве продуктов питания (экологически чистый продукт, информация об использовании продуктов генно-модифицированной инженерии, использование агрохимикатов);

- о качестве продуктов бытового назначения;

- об условиях труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации);

– о соответствии экологическим нормам управленческих решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

– о соответствии экологическим нормам экономических, градостроительных, урбанистических и прочих проектов.

На наш взгляд, все названные виды экологической информации неразрывно связаны с информацией о состоянии окружающей среды, которая имеет первостепенное значение для обеспечения экологического благополучия населения. К примеру, разработка и реализация управленческих решений, градостроительных проектов, выявление соответствия (или несоответствия) их экологическим нормам не может осуществляться без учета полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды на конкретной территории (в городе, селе, поселке и т. д.).

Все вышеизложенное дает основание говорить об особой, приоритетной значимости проблемы обеспечения и защиты права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в жизни российского общества и государства. К одному из важнейших условий решения данного вопроса относится дальнейшее развитие теоретических положений в области прав человека вообще и в сфере установления и реализации права человека и гражданина на достоверную и полную экологическую информацию в частности. При этом необходимо учитывать, что рассматриваемое право является объектом регулирования многих отраслей права, однако его базу составляют основополагающие конституционные нормы, закрепляющие главные права и свободы человека и гражданина и механизм их реализации.

¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал рос. права. 2008. № 9. С. 23.

⁵ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁶ По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 5711.

⁷ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁸ Яблоков А. В. Экологическая информация и секретность : как преодолеть противоречия? // Зеленый мир. 1996. № 23. С. 4.

⁹ См.: Близнова Е. Н. Конституционное право на достоверную информацию об окружающей среде в Российской Федерации : сущность и содержание // Наука. Общество. Государство. 2013. № 1 (1). С. 1–3.

¹⁰ См.: Попов А. А. К вопросу о формировании понятия «экологическая информация» // Проблемы правового регулирования в аграрном секторе экономики : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Часть 2. Оренбург, 2003. С. 178–180.

Воронежский государственный университет

Бутусова Н. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: nataliabutusova@mail.ru
Тел.: 8-960-108-31-32

Сусликова К. С., аспирант

E-mail: k-suslikova@mail.ru
Тел.: 8-919-184-03-11

Voronezh State University

Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of Constitutional and Municipal Law
Department

E-mail: nataliabutusova@mail.ru
Tel.: 8-960-108-31-32

Suslikova K. S., Post-graduate Student

E-mail: k-suslikova@mail.ru
Tel.: 8-919-184-03-11

И. А. Стародубцева, Г. Г. Родионова

Воронежский государственный университет

ЭВТАНАЗИЯ КАК ПРАВО РАСПОРЯЖАТЬСЯ ЖИЗНЬЮ: ДИСКУССИЯ «ЗА» И «ПРОТИВ»

В данной статье рассматриваются вопросы содержания права на жизнь, эвтаназии как права распоряжаться жизнью, приводятся и анализируются аргументы сторонников и противников эвтаназии, исследуются некоторые аспекты практики применения эвтаназии в зарубежных странах (Нидерландах, Бельгии, Франции, Великобритании, США). Авторы статьи предлагают рассматривать проблему эвтаназии с точки зрения приоритета и обеспечения свободы и достоинства личности, изменить законодательство Российской Федерации с целью разрешения эвтаназии в исключительных, определенных нормативными актами случаях.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право на жизнь, право на свободу, право на достоинство личности, право на распоряжение жизнью, эвтаназия.

EUTHANASIA AS A RIGHT TO DISPOSE OF LIFE: DISCUSSION «FOR» AND «AGAINST»

This article deals with the content of the right to life, euthanasia as the right to manage life, presents and analyzes the arguments of supporters and opponents of euthanasia, explores some aspects of the practice of euthanasia in foreign countries (the Netherlands, Belgium, France, Great Britain, USA). The authors of the article propose to consider the problem of euthanasia in terms of priority and ensuring the freedom and dignity of the person, to amend the legislation of the Russian Federation in order to resolve euthanasia in exceptional cases determined by regulatory acts.

К e y w o r d s: right to life, right to freedom, right to dignity of the individual, right to life management, euthanasia.

Поступила в редакцию 6 октября 2020 г.

Актуальность выбранной темы связана со сложностью вопроса эвтаназии – добровольного решения физического лица уйти из жизни, обусловленного, прежде всего, неизлечимой болезнью и испытываемыми при этом физической болью и моральными страданиями. На решение данного вопроса относительно разрешения или запрета эвтаназии влияют многие факторы: уровень правовой

культуры и правосознания, политический режим, религия, степень развития медицинского обслуживания и оказания медицинской помощи, уровень медицинской этики, доверия общества к врачам и др. В Российской Федерации эвтаназия запрещается в ст. 45 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ – медицинским работникам запрещается осуществление эвтаназии, т. е. ускорение по просьбе пациента его смерти какими-либо действиями (бездействием)

© Стародубцева И. А., Родионова Г. Г., 2020

или средствами, в том числе прекращение искусственных мероприятий по поддержанию жизни пациента. Однако в некоторых зарубежных странах эвтаназия разрешена: Бельгии, Нидерландах, Канаде, Люксембурге, Швейцарии и др. В рейтинге стран мира по уровню демократии (ежегодно рассчитывается для более 165 стран мира британским агентством Economist Intelligence Unit – аналитическим подразделением британского журнала Economist) данные страны находятся на первых позициях². Это означает, что наиболее развитые страны с точки зрения наличия признаков демократического политического режима, при котором максимально разрешена реализация прав и свобод человека и гражданина, допускают эвтаназию как право гражданина распоряжаться своей жизнью при неизлечимой болезни.

В конституционном аспекте тема эвтаназии является интересной и актуальной с позиции ее рассмотрения в качестве реализации одного из элементов конституционного права на жизнь – права распоряжения жизнью, и обеспечения права на свободу и достоинство личности. Конституция Российской Федерации в ст. 20 гарантирует каждому право на жизнь, которое является субъективным правом каждого. Известный теоретик государства и права Н. И. Матузов в содержании каждого субъективного права традиционно выделяет четыре элемента как юридически обеспеченные возможности: «1) право-поведение (возможность положительного поведения самого управомоченного, т. е. право на собственные действия); 2) право-требование (возможность требовать соответствующего поведения от правообязанного лица, т. е. право на чужие действия); 3) право-притязание (возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения в случае неисполнения противостоящей стороной своей обязанности); 4) право-пользование (возможность пользоваться на основе данного права определенным социальным благом)»³. В рамках первого элемента – права-поведе-

ния – и возможно рассмотрение эвтаназии как совершение действий, направленных на поддержание жизни или на ее прекращение. Право-поведение как элемент любого конституционного права, в том числе права на жизнь, во многом зависит от конкретного человека, его желаний по способам реализации данного права в рамках конституционных ограничений. В соответствии с Конституцией Российской Федерации границей при осуществлении прав и свобод человека являются права и свободы других лиц (ст. 17), а на основании ч. 3 ст. 55 права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. Право распоряжаться своей жизнью не нарушает ни одну из защищаемых конституционных ценностей, поэтому государство должно минимально вмешиваться в его реализацию путем правового регулирования.

Многие ученые в содержании права на жизнь выделяют право распоряжаться жизнью, в том числе принять решение об эвтаназии в случае неизлечимой болезни. В трудах российских ученых в 90-е гг. XX в. в структурном содержании права на жизнь указывалось и право на распоряжение жизнью. По мнению М. Н. Малеиной, содержание права на жизнь складывается из правомочия на сохранение жизни (человеческой индивидуальности) и правомочия на распоряжение жизнью. Правомочие на сохранение жизни (индивидуальности) проявляется в возможности самостоятельно решать вопросы (давать или не давать согласие) об изменении пола, о пересадке органов и тканей животных. Правомочие на сохранение жизни таких субъектов, как слабоумные и душевнобольные, лица, находящиеся в летаргическом сне, дети, воспитанные животными в природной среде, должно обеспечиваться дополнительными мерами со стороны обязанных лиц (специальное обучение, медицинское обслуживание, уход

и пр.). Правомочие по распоряжению жизнью состоит в возможности подвергать себя значительному риску (например, проведение опасного опыта на здоровом человеке-добровольце) и возможности решать вопрос о прекращении жизни (в частности, отказ от ампутации конечностей при гангрене приводит к смертельному исходу). Правомочие гражданина по распоряжению своей жизнью связано с проблемой эвтаназии (ускорение смерти какими-либо действиями или средствами, в том числе прекращение искусственных мер по поддержанию жизни по просьбе больного)⁴. В. М. Танаев полагает, что право на жизнь состоит из трех блоков: собственно право на жизнь, право на риск и право на прекращение жизни (право на смерть)⁵. По нашему мнению, право на прекращение жизни более корректно называть правом на распоряжение жизнью.

Научные исследования в XXI в. также показывают использование широкого подхода к содержанию права на жизнь, в структуре которого выделяется право на распоряжение жизнью. Н. В. Кальченко называет правомочие по распоряжению жизнью среди иных элементов права на жизнь (правомочия на неприкосновенность жизни и правомочия по спасению жизни)⁶. Аналогичного мнения придерживается Т. Н. Палькина при исследовании проблем реализации права на жизнь⁷.

Право распоряжаться жизнью предполагает возможность принять решение о ее прекращении. Когда лицо является здоровым, то у него есть такие возможности, однако когда человек болен до такой степени, что прикован к постели, реализовать его право уйти из жизни могут только доктора. Поэтому актуальным является вопрос запрета или легализации эвтаназии, в отношении которой нет единой точки зрения и в России, и в зарубежных странах (в обществе в целом, среди ученых и практиков). Одни выступают за то, чтобы допустить эвтаназию и детально регулировать условия ее осуществления, а другие являются категорическими противниками эвтаназии.

В. И. Порох, В. А. Катрунов и Е. В. Засыпкина выделяют следующие факторы, под воздействием которых эвтаназия как способ медицинского решения проблемы смерти (прекращения жизни) входит в практику современного здравоохранения:

- прогресс медицины, в частности, под влиянием развития реаниматологии, позволяющей отдалить смерть больного, т. е. работающей в режиме управления умиранием;
- смена ценностей и моральных приоритетов в современном обществе, в центре которых – признание приоритета прав и свобод человека;
- рост индивидуального сознания и стремления добиться расширения сферы личного выбора;
- страх перед смертью и предсмертным одиночеством.

В конечном счете эвтаназия есть вопрос не смерти (которая неотменяема), но умирания, перед которым оказывается человек при подходе к последней черте своей жизни⁸.

Противники эвтаназии считают ее «антигуманной и нравственно неприемлемой мерой»⁹. А. М. Зайцева полагает, что нужно «с детства воспитывать в человеке волю к жизни, желание бороться за жизнь, а не отказываться от нее, столкнувшись с определенными трудностями»¹⁰. Она считает, что «эвтаназия как «достойная смерть» не имеет никакого отношения к праву на достойную жизнь. В связи с этим недопустимо выводить право на достойную смерть из признания государством права человека на жизнь. Эти права имеют объекты, взаимоисключающие друг друга. И требуют противоположных государственных мер для обеспечения их реализации. Например, право на достойный уровень жизни в отношении людей, которые могут пожелать прекратить свою жизнь, предполагает политику государства направленную на совершенствование медицинского обслуживания, доступность высокотехнологичного лечения, создание хосписов, повышение социальной поддержки, общественного внима-

ния, психологическую помощь, проведение определенной пропаганды в СМИ»¹¹.

Сторонники эвтаназии полагают, что право на смерть есть обособленное субъективное право, стоящее на одной ступени с правом на жизнь, правом на достоинство личности, а эвтаназия является формой реализации права на смерть¹². М. Ш. Мукашев и В. В. Набиев обосновывают применение эвтаназии милосердием к человеку, испытывающему страдания: «иногда именно эвтаназия остается единственным выходом из мучительного состояния и выступает милосердием в его высшем проявлении»¹³, а С. Тасаков считает, что «безнравственно и негуманно заставлять жить человека, который, умирая в мучениях, молит о смерти»¹⁴. В. Ю. Панченко и К. С. Шушпанов приходят к выводу, что «запрет эвтаназии выступает ограничением права на жизнь, формально-юридические препятствия к легализации эвтаназии отсутствуют»¹⁵.

Если человек из-за болезни желает, но не может самостоятельно прекратить свою жизнь, испытывает при этом физические и нравственные мучения, а государство пытается продлить его жизнь и страдания, то возникает вопрос о нарушении ст. 21 Конституции Российской Федерации, которая запрещает умалять достоинство личности, подвергать человека жестокому и унижающему достоинство обращению. В данной ситуации возникает коллизия между ст. 20 и 21 Конституции Российской Федерации. С одной стороны, государство должно заботиться о сохранении жизни человека (ст. 20), с другой стороны, продлевая жизнь и мучения человека от боли, государство причиняет ему физические и нравственные страдания, унижающие достоинство личности (нарушение ст. 21). Разрешение данной коллизии должно осуществляться на основании признания свободы личности и прав человека высшей ценностью, в том числе права принять решение в отношении своей жизни в определенных условиях, когда ее продолжение несовместимо с сохранением достоинства личности.

Авторы статьи «Запрет эвтаназии: имманентный предел или ограничение права на жизнь?» В. Ю. Панченко и К. С. Шушпанов разделяют государства на три типа в зависимости от отношения к эвтаназии из-за исторических традиций, степени влияния религии на формирование общественного мнения и правовой политики. К государствам первого типа относятся те, в которых имеет место большое влияние религии (Греция и Россия). По мнению этих авторов, в таких государствах «смерть не является предметом науки, не связана с биологическим состоянием, является моментом приближения человека к Богу». В таких странах эвтаназия, как и любая другая форма причинения смерти, наказывается в уголовном порядке. Ко второму типу относятся государства, в которых «общество, в том числе под влиянием тенденции к развитию здравоохранения, управляемого пациентом, пришло к признанию эвтаназии как важной стороны действия принципа человеческого достоинства» (например, Великобритания). Подданные Соединенного Королевства готовы одобрить эвтаназию, но соответствующие нормативные акты еще не приняты. Однако в юридической практике есть примеры применения эвтаназии из сострадания к больному, эвтаназия является уголовно наказуемой, но в судебной практике есть оправдательные приговоры родственников, которые помогли уйти из жизни своим неизлечимо больным близким людям. В странах третьего типа законодательно разрешается эвтаназия (Нидерланды, Бельгия и др.), или она не является преступлением (Швейцария, Германия, Швеция, Финляндия). В этих государствах «разработан ряд требований к прекращению человеческой жизни: легализованная эвтаназия будет проявлением неотъемлемого конституционного права на достоинство и на жизнь лишь тогда, когда ее применение полностью урегулировано реально работающими процессуальными нормами, соблюдение которых и позволяет отграничить эвтаназию от преступления»¹⁶.

Сложный характер эвтаназии как социально-правового явления определяет существование различных форм этого акта, которые в совокупности показывают его сущностную природу и содержание. В качестве основного критерия классификации форм эвтаназии следует считать характер действий, направленных на умышленное прекращение жизни пациента. С учетом этого критерия эвтаназия может осуществляться в двух формах: активной и пассивной.

В некоторых европейских странах есть официальное разрешение и применение пассивной эвтаназии, конечно, с определенными оговорками, предусматривающими исключение любых злоупотреблений. В ноябре 2004 г. французский Сенат принял закон об эвтаназии. Этот документ подготовлен французской ассоциацией медицинских работников. Закон признает, что когда терапевтические вмешательства являются «ненужными, необоснованными или не имеют других результатов, чем искусственное продление жизни», то они могут быть ограничены или прекращены. Поэтому пассивная эвтаназия является законной. Из документа ясно, что решение убить бессознательного пациента может быть одобрено близким родственником или доверенным лицом. Если пациент несовершеннолетний, это разрешение должно быть получено с консультации врача. Однако активная эвтаназия во Франции эквивалентна убийству по закону. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) оставил в силе решение Государственного совета Франции об эвтаназии Винсента Ламберта. Заявитель по делу сообщил, что решение об отключении Винсента Ламберта от систем жизнеобеспечения нарушает его право на жизнь, гарантированное ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако Европейский суд по правам человека признал, что в таких случаях нарушения Конвенции не происходит. Каждая страна сама решает, применять ли эвтаназию. Главное, были разработаны процедуры, предотвраща-

ющие принятие необдуманных решений. Во Франции такая процедура заключается в том, что их признал врач ЕСПЧ¹⁷.

Француз Винсент Ламберт был парализован после автомобильной аварии в 2008 г. В 2013 г. врач, учитывая мнение жены пациента и некоторых родственников, принял решение отключить систему жизнеобеспечения пациента, так как медицинские наблюдения не выявили признаков улучшения. Однако вторая половина семьи, включая родителей, не соглашается и оспаривает решение врача. Родители Винсента Ламберта обратились в Европейский суд по правам человека. В своей жалобе они утверждали, что решение врача нарушило ст. 2 Конвенции о праве на жизнь. Они также утверждают, что врач нарушил установленный Кодексом порядок принятия решения по данному вопросу¹⁸. Европейский суд по правам человека также учел независимое мнение члена суда Жана Леонетти. В частности, он считает, что врачи вправе принять решение об эвтаназии, чтобы смягчить возможные раскаяния членов семьи. В итоге Европейский суд по правам человека постановил, что мнение пациента, независимо от условий, учитывается в первую очередь. Такое решение было принято Большой Палатой Европейского суда по правам человека. Из 17 судей пятеро написали особое мнение. Они обратили внимание на то, что пациент, несмотря на паралич, может дышать и переваривать и не чувствует боли. Таким образом, по мнению судьи, имеются основания для сохранения его права на жизнь и уважение его человеческого достоинства. В Швейцарии для смертельно больных пациентов с сильной болью врачи имеют возможность написать «последний рецепт», где пациенты получают эвтаназию, прежде чем получить персонализированное лечение безнадежного пациента. Этот либеральный закон является фактором нового потока туризма: граждане из других европейских стран привозят своих тяжелобольных родственников в швейцарские больницы, чтобы они могли

«легко умереть». С 2009 г. для проведения эвтаназии необходимо принятие решения двумя независимыми медицинскими организациями, подтверждающими, что есть неизлечимая болезнь, которая закончится смертью в ближайшем будущем. Летом 2009 г. Германия официально приняла пассивную эвтаназию, закон дает людям право в случае серьезной болезни остановить аппараты жизнеобеспечения. Если болезнь или травма не позволяют выразить свою волю, такое сообщение должно содержать информацию о типе помощи, которую человек хочет или не получает¹⁹. За последние 15 лет пассивная эвтаназия была официально санкционирована и применена в Европе с определенными оговорками относительно злоупотреблений. В настоящее время пассивная эвтаназия разрешена законом более чем в 40 странах²⁰.

При исследовании судебной практики в Великобритании и США по реализации права на эвтаназию А. И. Лушниковой отмечает, что в данных странах «эвтаназия как правовое понятие не имеет универсального содержания, но охватывает собой различные ситуации. Полный запрет или разрешение эвтаназии на территории той или иной страны могут порождать (и порождают) ситуации правовой неопределенности, когда возникают сомнения в том, можно ли квалифицировать определенное деяние как эвтаназию. Однако рассмотренная судебная практика указывает на то, что под эвтаназией вполне возможно понимать целый ряд явлений (или, как еще можно сказать, “подвидов” эвтаназии), при этом признавать легальными часть из них, а часть – объявлять вне закона. В зависимости от различных обстоятельств (физическое состояние пациента, умственное состояние пациента, его/ее способность четко выразить свою волю и т. п.) дело может быть решено как в пользу государства, так и в пользу пациента (или его представителей). Не обязательен полный запрет эвтаназии или, напротив, ее полная легализация, гибкий подход вполне возможен»²¹.

Следует согласиться с мнением А. И. Лушниковой о том, что «осуществление эвтаназии можно рассматривать через призму реализации разных прав, а именно: права на жизнь, права на частную жизнь и права на достоинство личности. Подобная трактовка не является широко распространенной в других государствах, однако она имеет существенное прикладное значение и порождает ту гибкость модели Великобритании и США. Можно обратить внимание, что в тех случаях, когда суды рассматривали эвтаназию через право на жизнь, решение всегда содержало в себе запрет на ее осуществление. Однако рассмотрение эвтаназии с позиций права на частную жизнь и права на достоинство личности открывает новые возможности для уравнивания частных и государственных интересов, что демонстрирует судебная практика Великобритании и США»²².

По нашему мнению, при рассмотрении вопроса о разрешении или запрете эвтаназии во главу угла следует ставить право на достоинство личности, которое гарантируется ст. 21 Конституции Российской Федерации и международными актами по правам человека и нарушается, когда государство запрещает человеку принять решение о прекращении жизни, когда она причиняет физические и нравственные страдания.

С целью обеспечения гражданам России возможности распоряжаться своей жизнью в случае неизлечимой болезни (состояния), когда они при этом не могут выразить свою волю, предлагается ввести в российское законодательство нормы, признающие юридическую силу за «прижизненным завещанием», в силу которого гражданин в сознании и здравом уме может отказаться от применения к нему искусственных мер по поддержанию жизни на случай возможной недееспособности в будущем путем следующих дополнений действующего законодательства.

1. Изменить ст. 45 Федерального закона «Об основах здравоохранения граждан в Российской Федерации» и исключить из нее

запрет для медицинских работников прекращать искусственные мероприятия по поддержанию жизни пациента, если он ранее выразил такое желание. Новая редакция ст. 45 предлагается следующая: «Медицинским работникам запрещается проводить активную эвтаназию, то есть умышленное ускорение смерти пациента какими-либо мерами или средствами, за исключением прекращения искусственных мероприятий по поддержанию жизни пациента в соответствии с процедурой, установленной постановлением Правительства Российской Федерации».

2. Дополнить Федеральный закон «Об основах здравоохранения граждан в Российской Федерации» ст. 45.1, предусматривающей процедуру эвтаназии (прекращения искусственных мероприятий по поддержанию жизни пациента), в следующей редакции: «45.1. Право на эвтаназию имеют лица, страдающие неизлечимыми заболеваниями, которые выразили свое желание о прекращении в отношении них искусственных мероприятий по поддержанию жизни в присутствии нотариуса. Эвтаназия не допускается в отношении несовершеннолетних и недееспособных лиц».

3. Принять постановление Правительства Российской Федерации «О процедуре прекращения искусственных мероприятий по поддержанию жизни пациентов», в котором предлагается урегулировать условия проведения эвтаназии (серьезные физические страдания, неизлечимая болезнь, небольшая прогнозируемая продолжительность жизни пациента, заключение психиатра о состоянии

пациента, добровольная нотариально удостоверенная воля неизлечимо больного пациента и другие).

Авторы настоящей статьи согласны с мнением И. С. Семенова, что «для эффективного законодательного урегулирования условий эвтаназии предлагается настаивать на принудительном лечении в случаях, когда существует реальная надежда на спасение пациента; учитывать тяжелое эмоциональное состояние пациента в момент отказа и уточнять его повторно дополнительно; если мнение близких пациента не в полной мере отвечает его интересам, необходимо выяснить все обстоятельства, в том числе фактор заинтересованности родственников в возможной смерти лица»²³.

Эвтаназия как массовая медицинская практика должна быть абсолютно исключена, так как в этом случае могут возникнуть все негативные последствия, о которых говорят ее противники. Но в качестве очень редкой и уникальной процедуры, направленной на облегчение страданий пациентов и их родственников, может быть реализована в российском обществе как неотъемлемое право человека на свободу и сохранение достоинства личности в любых условиях. Данные ценности должны быть в приоритете, если необходимо сделать выбор между сохранением права на жизнь при смертельной болезни, сопровождаемой физическими и душевными страданиями, унижением достоинства, с одной стороны, и правом человека принять решение о прекращении жизни и страданий, с другой стороны.

¹ 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.

² URL: <https://gtmarket.ru/ratings/democracy-index>

³ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 84.

⁴ См.: Гражданское право. Часть первая : учебник / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. М., 1997. С. 135–136.

⁵ См.: Танаев В. М. Право на смерть // Вестник Государственного университета. Сер. Право. Екатеринбург, 1999. № 1. С. 39.

⁶ См.: Кальченко Н. В. Право человека на жизнь. Волгоград, 2003. С. 90.

- ⁷ См.: Палькина Т. Н. Проблемы реализации права на жизнь // Социальное и пенсионное право. 2008. № 4. С. 4–9.
- ⁸ См.: Порох В. И., Катрунов В. А., Засыпкина Е. В. Юридические и медико-этические аспекты эвтаназии и перспективы ее легализации в России // Современное право. 2013. № 2. С. 62–65.
- ⁹ Матузов Н. И. Указ. соч. С. 452–457.
- ¹⁰ Зайцева А. М. Распоряжение правом на жизнь // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 8–15.
- ¹¹ Там же.
- ¹² См.: Дмитриев Ю. А., Шленева Е. В. Право человека в Российской Федерации на осуществление эвтаназии // Государство и право. 2000. № 11. С. 58–59; Фомичев Е. К. Эвтаназия как форма реализации права на смерть (общетеоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 8.
- ¹³ Мукашев М. Ш., Набиев В. В. Современное состояние законодательства Кыргызской Республики по вопросам эвтаназии и ряду других проблем // Государство и право. 1999. № 10. С. 113.
- ¹⁴ Тасаков С. Запрет эвтаназии унижает человеческое достоинство // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 41.
- ¹⁵ Панченко В. Ю., Шушпанов К. С. Запрет эвтаназии : имманентный предел или ограничение права на жизнь? // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 66–74.
- ¹⁶ Там же. С. 66–74.
- ¹⁷ См.: Золотарева Е. А. Правовое регулирование эвтаназии в зарубежных странах // Вестник Таганрог. гос. пед. ин-та. Гуманитарные науки: экономика, право, политология и социология. 2009. № 1. С. 53–56.
- ¹⁸ URL: <https://ria.ru/20190711/1556411614.html>
- ¹⁹ URL: https://zakon.ru/discussion/2015/6/5/evtanaziya__delo_gosudarstva__narusheniya_prava_na_zhizn_net_esli_soblyudeny_vnutrennie_procedury
- ²⁰ См.: Вавилкина Т. В. К вопросу об эвтаназии в законодательстве зарубежных стран // Наука. Общество. Государство. 2014. № 4. С. 90–97.
- ²¹ Лушникова А. И. Право на эвтаназию : анализ судебной практики Великобритании и США // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2. С. 106–120.
- ²² Там же.
- ²³ Семенов И. С. К вопросу об этико-правовом статусе эвтаназии в контексте права на жизнь : теория и судебная практика // Адвокат. 2009. № 7. С. 99.

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Тел.: 8-905-657-58-25

Родионова Г. Г., студент

E-mail: heliumchann@mail.ru
Тел.: 8-995-719-58-35

Voronezh State University

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional and
Municipal Law Department

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Tel.: 8-905-657-58-25

Rodionova G. G., Student

E-mail: heliumchann@mail.ru
Tel.: 8-995-719-58-35

УДК 351.95

С. М. Бекетова

Воронежская областная Дума

Н. И. Сафонов

Воронежский государственный университет

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

В статье рассматриваются теоретические подходы к содержанию терминов «контроль» и «надзор», взгляды на соотношение и разграничение указанных терминов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: контроль, надзор, органы публичной власти, защита прав предпринимателей.

**CONTROL AND SUPERVISION OF BUSINESS ACTIVITIES:
THEORETICAL ASPECT**

The article discusses theoretical approaches to the content of the terms «control» and «supervision», views on the correlation and differentiation of these terms in the implementation of control and Supervisory activities by public authorities of the Russian Federation.

Key words: control, supervision, public authorities, protection of the rights of entrepreneurs.

Поступила в редакцию 15 октября 2020 г.

Одной из тенденций современного развития общества является активное развитие рыночных и предпринимательских правоотношений, обеспечение состояния защищенности участников экономической деятельности от произвола со стороны публичных органов власти. Правовое регулирование должно быть направлено на предоставление пред-

принимателю максимальных возможностей в осуществлении его общественно-полезных функций. Поэтому изучение механизма контроля и надзора со стороны государства при осуществлении коммерческой деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей представляется чрезвычайно актуальной.

В юридической литературе выявлены проблемы и противоречия, связанные с от-

© Бекетова С. М., Сафонов Н. И., 2020

существованием определения в конституционном и административном праве категорий «контроль» и «надзор».

Для того чтобы понять какие права предпринимателей, какими средствами и от кого подлежат юридической защите, необходимо определиться с тем, что представляет собой «контроль» и «надзор», какими органами публичной власти он осуществляется и в каком порядке.

Начнем с анализа природы и понятия таких терминов, как контроль и надзор.

Изучение различных научных источников позволило сформировать вывод о том, что в правовой науке существует множество видов контроля, и в зависимости от его вида термин контроль понимают по-разному.

Например, ученые пишут о таких видах контроля, как государственный, общественный, банковский, производственный, бухгалтерский и других видах контроля¹.

Настоящая работа посвящена защите прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), поэтому анализу и обобщению подлежат общие понятия о контроле и надзоре, понятие государственного контроля и соотношение понятий «контроль» и «надзор».

Анализ указанных терминов следует начать с лексического толкования, содержащегося в толковых словарях.

В толковом словаре С. И. Ожегова под контролем понимается: «проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»². В том же словаре под надзором понимается: «орган, группа лиц для наблюдения за кем-чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил»³.

В толковом словаре В. И. Даля слово «контроль» понимается как «учет, поверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся поверкою отчетов»⁴.

Один из наиболее известных ученых-административистов профессор Д. Н. Бахрах пишет о том, что контроль и надзор являются

различными понятиями. В процессе контроля проверяется соблюдение требований действующего законодательства и целесообразности деятельности подконтрольного субъекта. Но надзор включает в себя только проверку законности⁵.

По вопросу о том, что необходимо понимать под контролем и надзором, высказывалось большое количество ученых.

Приведем мнение профессора А. В. Лунова, который считает, что контроль есть форма, направленная на обеспечение соблюдение закона. Кроме того, он пишет, что указанная форма позволяет вмешиваться в деятельность организации посредством вынесения указаний (которые в силу закона являются обязательными к исполнению) о путях, способах и сроках устранения нарушений закона и действий, которые привели к таким нарушениям⁶. С другой стороны, надзор всегда направлен на предупреждение нарушения закона и восстановление нарушенного права в случае, когда нарушение закона уже произошло⁷.

Приведем также авторскую позицию В. В. Чумановой, которая дает следующее определение контроля: «под контролем, на наш взгляд, следует понимать деятельность по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений»⁸.

Далее рассмотрим взгляды юридического сообщества на понятие такого вида контроля, как государственный контроль.

По мнению Р. В. Шагиевой, под государственным контролем «следует понимать деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений

социальным (прежде всего юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений. Государственный надзор, имеющий аналогичную природу, представляет особую разновидность государственного контроля и представляет собой деятельность специальных государственных юрисдикционных органов по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения»⁹.

К. О. Анисимова по вопросу о сущности контроля пишет, что государственный контроль – это деятельность уполномоченных государством органов и соответствующих должностных лиц, которые «при помощи предусмотренных законом организационно-правовых форм, способов и средств направляют, соответствует ли определенная деятельность органов и лиц законодательным положениям, разнообразным требованиям, регламентам, правилам и конкретным задачам; анализируют итоги взаимодействия субъектов управления и управляемых объектов, отклонения от целей их деятельности; принимают меры по пресечению нарушений и привлечению к ответственности нарушителей»¹⁰. Под надзором К. О. Анисимова понимает функцию специально уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неукоснительным соблюдением предписаний законов, других нормативно-правовых актов, которая реализуется по критериям подведомственности определенными органами касаясь конкретных юридических или физических лиц¹¹.

В. В. Чуманова пишет, что «государственный контроль надлежит рассматривать как деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений»¹². В свою очередь, «государ-

ственный надзор, имеющий аналогичную природу, представляет особую разновидность государственного контроля и представляет собой деятельность специальных государственных юрисдикционных органов, по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения»¹³.

По мнению А. С. Кузнецова, «государственный контроль – это контроль соблюдения нормативных актов, осуществляемый органами государственной власти»¹⁴.

Далее исследуем вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор».

Данный вопрос вызывает большое количество споров, в частности, потому, что законодательные органы в принимаемых актах обходят стороной вопрос о соотношении указанных явлений. Не принято попыток разграничить эти понятия и в судебной практике. Поэтому анализируя вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор», в первую очередь приходится руководствоваться научными работами правоведов, которые тщательно подходят к разработке вопроса о соотношении указанных понятий. Как отметил Я. А. Гейвандов: «В отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права и в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание»¹⁵.

Существует три основные позиции о соотношении понятий контроля и надзора:

1) контроль и надзор соотносятся как общее и частное, т. е. контроль является более широким понятием, а надзор является лишь частной разновидностью контрольной деятельности;

2) контроль и надзор являются различными по сущности и содержанию;

3) контроль и надзор являются понятиями равнозначными, так как невозможно выявить существенные отличия, а в некоторых случаях различия и вовсе отсутствуют¹⁶.

При аргументации позиции относительно соотношения контроля и надзора ученые выделяют признаки, присущие тому или иному явлению. Анализ выделяемых признаков позволил прийти к выводу о том, что выделяемые критерии в большинстве случаев совпадают.

Как правило, к признакам контроля относят:

1) контроль проводится только в организациях, имеющих подчиненное отношение по отношению к контролирующему органу;

2) контролирующий орган, осуществляя свои контрольные полномочия, имеет право вмешиваться в оперативную и (или) хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта;

3) контрольные мероприятия включают в себя анализ деятельности контролируемого субъекта на предмет как законности, так и целесообразности;

4) контроль направлен на выявление, предупреждение и устранение причин, послуживших нарушению обязательных правил поведения;

5) контролирующие органы обладают компетенцией по привлечению к юридической ответственности.

С другой стороны, к характеристикам надзора относят следующие:

1) между надзирающим субъектом и объектом надзора отсутствуют отношения подчиненности;

2) надзорный орган при осуществлении своей деятельности устанавливает соответствие поведения субъекта, в отношении которого осуществляется надзор, требованиям действующих нормативных актов, т. е. в ходе надзора оценивается только законность;

3) по результатам проведения надзорных мероприятий соответствующие органы не вправе самостоятельно привлекать к юридической ответственности субъектов, за которыми осуществляется надзор.

В настоящей работе не будет даваться оценка имеющимся подходам к понятиям и соотношению контроля и надзора в целом. Но вместе с тем, опираясь на вышеизложенные научные позиции, можно сделать вывод о сущности и соотношении контроля и надзора внутри отношений, складывающихся в связи с защитой прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля и надзора.

Для этого, в первую очередь, надо обратиться к нормам Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В ст. 2 указанного нормативного акта содержится понятие государственного контроля (надзора). Но и в указанной норме, и в дальнейшем в тексте документа контроль и надзор употребляются исключительно в одной связке и никак не разграничиваются.

К такому же выводу можно прийти, проанализировав Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступит в силу с 2021 г.

Исходя из понятия государственного контроля, надзора, закрепленного в ст. 1 ФЗ № 248, говоря о защите прав предпринимателей, не следует разделять понятия «контроль» и «надзор», так же как и не следует соотносить их друг с другом. В указанных правоотношениях следует исходить из идентичности указанных категорий.

Мнение о том, что отечественное законодательство не различает понятия «контроль» и «надзор» отражается в многочисленных научных трудах. Например, в статьях О. Ш. Рашидова¹⁷, К. О. Анисимовой¹⁸, К. В. Маслова¹⁹ и др.

Следовательно, вопросы о соотношении контроля и надзора в сфере защиты прав предпринимателей не являются спорными,

неточными или вызывающими проблемы правоприменения.

Однако если говорить о ситуации в целом, то неоднозначность употребления понятий «контроль» и «надзор» вызывает множество проблем в силу того, что данные понятия очень широко применяются, а также в силу того, что в Российской Федерации существует значительное количество сфер и видов государственного контроля, которые регулируются самостоятельными нормативными актами и не входят в сферу действия

Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Решить данную проблему можно только разработкой и принятием единого нормативного акта, регулирующего общие вопросы государственного контроля и надзора. Принятие такого закона позволит создать единую правовую базу, повысить эффективность правоприменения и упростить деятельность судов по выработке единообразной правоприменительной практики.

¹ См.: Кузнецов А. С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит : к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113–117.

² Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=11790>

³ Там же.

⁴ Толковый словарь живого великорусского языка онлайн. URL: <https://www.slovardalja.net/word.php?wordid=13737>

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2001. С. 166.

⁶ См.: Административное право / под ред. А. Е. Лунева. М., 1970. С. 230.

⁷ См.: Там же.

⁸ Чуманова В. В. Государственный контроль и надзор : понятие и сущность // Актуальные вопросы современной науки. 2015. № 2. С. 188–191.

⁹ Шагиева Р. В. Государственный контроль и надзор : теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 1. С. 34.

¹⁰ Анисимова К. О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 12.

¹¹ См.: Там же.

¹² Чуманова В. В. Указ. соч. С. 188–191.

¹³ Там же.

¹⁴ Кузнецов А. С. Указ. соч. С. 113–117.

¹⁵ Гейвангов Я. А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. 2000. № 6. С. 25–26.

¹⁶ См.: Маслов К. В. О соотношении понятий контроля и надзора // Правоприменение. 2018. № 1. С. 85–90.

¹⁷ См.: Рашидов О. Ш. Теоретико-правовой аспект понятия государственного контроля предпринимательской деятельности // Вестник Нижегородской правовой академии. 2016. № 10. С. 39–41.

¹⁸ См.: Анисимова К. О. Указ. соч. С. 12.

¹⁹ См.: Маслов К. В. Указ. соч. С. 85–90.

Воронежская областная Дума

Бекетова С. М., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, руководитель государственно-правового управления Воронежской областной Думы, заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: beketova@vrnoblдума.ru

Воронежский государственный университет

Сафонов Н. И., студент, консультант государственно-правового управления Воронежской областной Думы

E-mail: n-safonov@yandex.ru

Legislature's the Voronezh Region

Beketova S. M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Head of the Voronezh region Legislature State legal Department, honored lawyer of the Russian Federation

E-mail: beketova@vrnoblдума.ru

Voronezh State University

Safonov N. I., Student, Consultant of the Voronezh region Legislature State legal Department

E-mail: n-safonov@yandex.ru

В. А. Мальцев, Д. В. Мальцев*Воронежский государственный университет*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯМ

Статья посвящена проблеме противодействия террористическим проявлениям в современном российском обществе. Ее цель заключается в обосновании необходимости создания четкой структуры и разработке эффективной правовой системы противодействия террористическим угрозам для повышения эффективности обеспечения национальной безопасности в нашей стране, что будет способствовать сохранению устойчивого состояния ее социальной и политической систем. Проведен анализ существующих методов противодействия террористическим проявлениям, выявлены основные недостатки в этой деятельности и намечены конкретные пути повышения ее эффективности. Особое внимание уделяется изучению конкретных направлений организации противодействия террористическим угрозам, поиску путей профилактики этих преступлений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: национальная безопасность, терроризм, экстремизм, правовое регулирование, правовой механизм, направления борьбы с терроризмом.

THEORETICAL BASIS OF COMBATING TERRORISM AND COUNTERING ITS MANIFESTATIONS

The article is devoted to the problem of countering terrorist manifestations in modern Russian society. Its goal is to substantiate the need to create a clear structure and develop an effective legal system for countering terrorist threats to increase the effectiveness of ensuring national security in our country, which will help maintain a stable state of its social and political systems. The analysis of existing methods of countering terrorist manifestations is carried out, the main shortcomings in this activity are revealed and specific ways of increasing its effectiveness are outlined. Particular attention is paid to the study of specific areas of organization of countering terrorist threats, the search for ways to prevent these crimes.

Key words: national security, terrorism, extremism, legal regulation, legal mechanism, directions of combating terrorism.

Поступила в редакцию 20 октября 2020 г.

Как отмечается в современной юридической литературе¹, «происходящие на сегодняшний день изменения в современном мире, затрагивающие интересы Российской

Федерации и нередко носящие негативный характер, такие как низкий уровень экономического и социального развития, участие в военных действиях на территории государств Ближнего Востока, деструктивное влияние с использованием СМИ, самых современных систем коммуникации (Интернет и др.),

© Мальцев В. А., Мальцев Д. В., 2020

рост преступности, террористических проявлений, заставляют исследователей с большой тревогой обратить внимание на такую острую проблему, как терроризм². Не случайно этому крайне опасному явлению исследователи стали уделять заметно повышенное внимание³.

В литературе было высказано справедливое мнение о том, что борьба с терроризмом еще не стала комплексной и многоплановой, не носит предупредительного характера и не ориентирована на социальные условия, которые порождают терроризм⁴. К такому же выводу приходит Т. В. Корнаухова, которая, отмечая недостаточность оборонительно-ответных мероприятий, считает, что основной акцент должен смещаться в сторону ранних профилактических мер⁵.

Одной из причин этого, на наш взгляд, является недостаточно разработанный понятийный аппарат, связанный как с борьбой с терроризмом, так и с его проявлениями. Однако, несмотря на это, как справедливо отмечает Ж. И. Овсепян, «российское законодательство в сфере противодействия терроризму уже достаточно продвинулось в уточнении понятийного аппарата»⁶. Достаточно сказать, считает она, что приняты специальные законы, регулирующие каждый из видов по противодействию экстремизму и терроризму⁷. А это, по мнению автора, подчеркивает самостоятельное содержание каждого из указанных видов.

Одновременно с этим Ж. И. Овсепян справедливо отмечает, что «сравнение статей “основные понятия” существующих ныне законов о борьбе с проявлениями экстремизма и терроризма показывает, что есть необходимость дальнейшей отработки формулировок анализируемых понятий в смысле эффективности правоприменительной практики»⁸. С этим мнением нельзя не согласиться, учитывая то, что и в российском законодательстве и в юридической литературе уже используется целый набор, ряд новых понятий, связанных с антитеррористической деятельностью, которые требуют доработки и уточнения.

Соотношение понятий «терроризм» и «экстремизм»

Терроризм зачастую в литературе упоминается одновременно с термином «экстремизм». Иногда эти понятия даже отождествляются, о чем свидетельствуют попытки рассматривать их в единстве. Так, например, Ж. И. Овсепян в своей статье одновременно пытается раскрыть вопрос о совершенствовании системы и содержания законодательства о противодействии идеологии экстремизма и терроризма в РФ, а также раскрыть базовые понятия законодательного регулирования этих вопросов⁹. Нам же представляется, что объединение двух самостоятельных понятий «терроризм» и «экстремизм» в одно единое целое явно не идет на пользу борьбе с каждым из этих преступных деяний¹⁰. По нашему мнению, нельзя оспорить тот факт, что одновременное рассмотрение проблем борьбы и с терроризмом, и с экстремизмом значительно затруднит анализ этих преступных деяний. Дело в том, что у них много характерных и отличительных черт, на некоторых из них мы остановимся ниже.

Во-первых, у экстремистов и террористов совершенно *разные цели их деятельности*. Не случайно исследователи подчеркивают различные факторы, влияющие на характер и облик современного терроризма и экстремизма. Указывают на разные мотивации этих преступных деяний. Так, например, авторы справедливо отмечают, что у профессиональных наемников, а также части пополнения террористических структур, особенно в регионах с низким уровнем жизни, можно наблюдать процесс «роста корыстной мотивации». В этом плане прав К. М. Ханбабаев, который указывает, что «за религиозно-пропагандистской завесой у террористов скрывается вполне реальный экономический и политический интерес – установление контроля над регионами, богатыми углеводородными энергоносителями»¹¹.

Исходя из разницы указанных понятий экстремизма и терроризма, должны различаться основные задачи государственной политики в сфере противодействия этим противоправным деяниям. К сожалению, некоторые исследователи в своих работах, посвященных конституционно-правовым основам противодействия экстремизму и терроризму, ссылаясь на «Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года», раскрывают основные задачи государственной политики лишь в сфере борьбы с экстремизмом. При этом об основных задачах государственной политики в сфере борьбы с терроризмом и его проявлениями в их работах ничего не говорится. А это, на наш взгляд, является свидетельством того, что в данном случае авторы, по-видимому, отождествляет понятия экстремизма и терроризма.

Во-вторых, некоторые исследователи в своих работах одновременно пытаются раскрыть вопросы о совершенствовании системы и содержания законодательства о противодействии экстремизму и терроризму в Российской Федерации¹². А это, на наш взгляд, также значительно затрудняет и запутывает анализ рассматриваемых вопросов, ведь разные причины, характеристики, условия экстремистской и террористической деятельности определяют разные системы, способы, методы и направления противодействия угрозам терроризма и экстремизма, другими словами, определяют особенности и разницу правовых механизмов борьбы с экстремизмом и терроризмом.

В-третьих, исходя из четкого разграничения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность», борьба с этими противоправными явлениями должна осуществляться различными методами. Так, среди методов борьбы с экстремизмом как идеологией в литературе называют такие, как проведение культурно-просветительской работы, направленной на формирование в обществе неприятия идеологии экстремизма; проведение в средствах массовой информации молодеж-

ных программ с участием представителей различных религиозных конфессий с целью разъяснения смысла духовных вероучений, освещения вопросов толерантного отношения к представителям других вероисповеданий и национальностей; принятие мер по недопущению распространения экстремистской идеологии в сети Интернет¹³.

Борьба же с терроризмом и его проявлениями осуществляется совершенно другими методами. Для наглядности рассмотрим подробнее особенности этой борьбы.

Особенности борьбы с терроризмом

Как отмечается в юридической литературе, на протяжении многих десятилетий в международном обществе борьба с терроризмом, понимаемая как физическое уничтожение террористов и террористические организации, воспринималась как главная составляющая часть антитеррористической деятельности¹⁴. Отсюда можно сделать вывод о том, что в нашей стране исторически сложилось так, что вся антитеррористическая деятельность прошедших столетий была направлена на силовую борьбу с проявлениями терроризма.

Одновременно с этим в литературе подчеркивается, что понятие «противодействие терроризму» вплоть до настоящего времени в основном носило не упреждающий, а реагирующий характер, тем самым подтверждая тот факт, что «вся система противодействия в стране сводилась к борьбе отдельными проявлениями терроризма и совершением террористических актов»¹⁵.

Однако с о временем появилось мнение о том, что терроризм не является только лишь уголовно наказуемым преступлением. Так, по мнению Т. В. Корнауховой, он представляет собой спектр различных явлений: политических, социально-экономических, криминальных и т. п.¹⁶

С этим мнением солидарен Ю. С. Горбунов, который считает, что, имея дело с таким

сложным явлением, как терроризм, недальновидно рассматривать его только как совершение конкретных уголовно наказуемых деяний. Выбирая такой путь определения терроризма, отмечает автор, законодатель изначально «закладывал» системную управленческую ошибку и направлял деятельность государственных органов на борьбу с терроризмом только с такими его проявлениями, как поджоги, взрывы, покушения на лидеров государств... оставляя при этом вне рамок проблемы, условия и причины, способствующие совершению преступлений, идеологию насилия, а также наиболее опасные вызовы и угрозы со стороны международного терроризма»¹⁷.

Однако мы считаем, что в данном случае автор сам совершает довольно грубую ошибку. Дело в том, что при таком подходе указанные выше проявления, оставшиеся вне рамок проблемы, относятся не к репрессивным стратегиям борьбы с терроризмом, а к превентивным стратегиям противодействия террористическим проявлениям. Поэтому можно констатировать, что расширение понятия «терроризм» за счет «проявлений терроризма, оставшихся вне рамок этой проблемы», не только заметно затруднит антитеррористическую деятельность работников правоохранительных органов, но и уведет их в сторону от реальной борьбы с террористическими актами и с террористическими угрозами.

*Необходимость создания
общегосударственной многоуровневой
системы предупреждения терроризма и его
проявлений*

Следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что проведения только борьбы с терроризмом явно недостаточно для решения этой глобальной проблемы. По этому поводу Ю. С. Горбунов справедливо пишет: «Борьба с терроризмом не может ограничиться только реагированием на уже совершенные преступления. Вооруженная борьба с террористической деятель-

ностью определенных групп становится бесполезной, кровопролитной, так как взрывы и массовые захваты заложников происходят все чаще и чаще. При этом главная опасность, – считает автор, – состоит не столько в возможности ответной реакции, сколько в том, что санкционированные государством действия, направленные на решение сиюминутных проблем, не могут устранить первопричин терроризма и выявить эти истоки. Эти действия, считает автор, носят скорее оборонительно-ответный, чем наступательный-упреждающий характер»¹⁸.

Исходя из сказанного, нельзя не согласиться с мнением О. А. Акопяна о том, что «современные условия диктуют другие правила: необходимо создание общегосударственной многоуровневой системы предупреждения террористических проявлений, сплочения всех здоровых сил общества в профилактике терроризма»¹⁹. Не случайно в последнее время наша страна, во исполнение взятых на себя международных обязательств, внесла соответствующие изменения в российское антитеррористическое законодательство, тем самым коренным образом изменив подход к пониманию структуры антитеррористической деятельности в стране. Исходя из указания Конвенции Совета Европы, на практике появился целый ряд новых направлений борьбы с терроризмом, проявившимся в криминализации многих форм его проявлений. При этом роль антитеррористической деятельности уже стала пониматься заметно шире, чем раньше: появились такие направления борьбы с терроризмом, как выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта.

Таким образом, если ранее законодатель использовал в большинстве нормативных правовых актов термин «борьба с терроризмом», наполняя его соответствующим «силовым» содержанием, то теперь антитеррористическая деятельность была объединена двумя терминами «борьба с терроризмом» и «противодействие проявлениям терроризма».

Однако нельзя не отметить и того, что в перечне направлений борьбы с терроризмом была указана всего лишь одна из мер системы противодействия террористическим проявлениям, а именно «предупреждение проявлений терроризма», при этом оставляя «за скобками» другие, не менее важные меры противодействия террористическим проявлениям, такие как, например, «предотвращение терроризма», «предупреждение террористических угроз», «профилактика террористических угроз», минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма и др.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» в настоящее время в структуру антитеррористической деятельности были включены вышеуказанные важные составляющие деятельности по противодействию терроризму (см. п. 4 ст. 3).

На наш взгляд, данный подход законодателя оправдан самой практикой антитеррористической деятельности и обусловлен структурой понятий «терроризм» и «террористические проявления»²⁰.

Отличия понятий «профилактика терроризма» и «предупреждение террористических проявлений»

Для повышения эффективности антитеррористической деятельности представляет интерес ответ на вопрос: есть ли разница в понятиях «предупреждение террористических проявлений» и «профилактика терроризма и его проявлений»?

По мнению Т. В. Корнауховой, «специальное предупреждение терроризма включает комплекс мер, предпринимаемых государством, целью которых является профилактика этого негативного явления»²¹. Кроме того, «согласно положениям действующего антитеррористического законодательства, профилактика терроризма включает предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий,

способствующих совершению террористических актов»²².

Другими учеными под профилактикой терроризма также предлагается понимать деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению террористических проявлений, заключающуюся в выявлении, локализации и устранении факторов любой природы, способствующих совершению актов терроризма, и нейтрализации их негативного воздействия, а также в корректирующем, сдерживающем воздействии на лиц, поведение которых свидетельствует о возможном совершении ими таких актов или вовлечение их в террористическую деятельность²³.

На наш взгляд, в данных случаях происходит подмена термина «предупреждение» термином «профилактика».

Под профилактикой в справочной литературе понимается «совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния и порядка»²⁴.

В литературе также высказано мнение ученых о том, что под профилактикой терроризма понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению терроризма и террористических проявлений, заключающуюся в выявлении, локализации и устранении факторов любой природы, способствующих совершению актов терроризма, и нейтрализации их негативного воздействия, а также в корректирующем, сдерживающем воздействии на лиц, поведение которых свидетельствует о возможном совершении ими таких актов или вовлечение их в террористическую деятельность²⁵.

С учетом важности указанных выше предупредительных мероприятий в сферах борьбы и противодействия терроризму следует поддержать предложение, высказанное в литературе, о целесообразности конкретизировать положения Федерального закона

«О противодействии терроризму» при осуществлении профилактики терроризма. Это мнение обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, в соответствии со словарем С. И. Ожегова «под предупреждением» понимается «извещение, предупреждающее о чем-нибудь»²⁶. Термин же «профилактика» означает «совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка»²⁷. Исходя из этого определения, вряд ли профилактику можно отнести к извещениям, предупреждающим об угрозе со стороны террористических актов или террористических проявлений.

Во-вторых, как нам представляется, термин «предупреждение терроризма», в отличие от термина «профилактика», является многоплановым и непосредственно связан с готовящимся террористическим актом.

В-третьих, в отличие от понятия «профилактика терроризма», термин «предупреждение терроризма» тесно связан с понятием «предотвратить», которое означает «ответи заранее, устранить опасность»²⁸. Поэтому нам представляется, что одной лишь профилактикой нельзя устранить террористическую опасность, тем более заранее. Именно этой цели служит категория «предотвращение терроризма и его проявлений», которая тесно связана с другой категорией – «предостережение»²⁹. Данная категория применительно к антитеррористической деятельности означает необходимость заранее остерегаться от какой-либо террористической опасности.

В-четвертых, понятие «предупреждение», в отличие от понятия «профилактика», является сложным составным понятием, которое включает в себя не только деятельность по профилактике террористических проявлений, но и совокупность мер по препятствованию в распространении идеологии терроризма, т. е. тех мер, которые также входят в понятие структуры механизма противодействия террористическим проявлениям.

Сегодня как никогда возрастает важность антитеррористической деятельности по препятствованию в распространении идеологии экстремизма и терроризма, ибо нельзя не признать того факта, что распространившаяся в последнее время в нашей стране эта идеология заметно препятствует сохранению гражданского мира в стране.

Нельзя не признать и того факта, что террористы, прикрываясь идеологическими лозунгами борьбы за права и свободы граждан, которые лежат в основе идей терроризма, устраивают террористические акты, осуществляют погромы.

Исходя из сказанного, сегодня противодействие террористическим проявлениям (включающее борьбу с пропагандой идеи терроризма и основанной на этих идеях идеологией терроризма), наряду с борьбой с терроризмом, становится основной наполняющей общегосударственной системы антитеррористической деятельности. Поэтому не случайно категория «противодействие террористическим проявлениям» в последнее время стала все активнее внедряться не только в юридический лексикон, но и в законодательные акты страны³⁰.

И в то же время нельзя оспорить тот факт, что наполняющей систему антитеррористической деятельности, наряду с противодействием террористическим проявлениям, по-прежнему остается борьба с терроризмом. Эти два направления антитеррористической деятельности успешно дополняют друг друга.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, целесообразно закрепить на законодательном уровне такие дополнительные направления механизма противодействия террористическим проявлениям: предотвращение террористических актов, борьба с подстрекательством к совершению террористических актов, противодействие вербовке террористов, их подготовке и обучению для совершения террористических актов и др.

Во-вторых, необходимо наполнить в законодательстве термин «правовой механизм противодействия терроризму» конкретным содержанием, включив в него такие «расшифрованные» составляющие направления указанной деятельности, как «профилактика террористической активности», «выявление угроз террористической деятельности», «препятствие распространению террористической активности», «предупреждение распространения террористической идеологии», «пресечение террористической деятельности», «активизация профилактической деятельности в отношении террористических проявлений».

В-третьих, необходимо обратить внимание на то, что на законодательном уровне до сих пор не закреплено, какие именно меры по профилактике терроризма должны осуществляться субъектами противодействия терроризму. Ликвидация этого недостатка заметно повысит эффективность антитеррористической деятельности.

В-четвертых, следует уйти от высказываемых в литературе абстрактных «пожеланий», типа «необходимо усилить оперативно-розыскную деятельность, расследование преступлений террористического характера, усилить срочный обмен сведениями между различными силовыми ведомствами о лицах, связях и группировках террористов».

Нам думается, что такие неконкретные предложения явно не способствуют повышению эффективности реализации правовых механизмов борьбы с терроризмом и противодействия террористическим проявлениям.

Реализация указанных выше предложений позволит, на наш взгляд, сосредоточить внимание на направлениях противодействия террористическим проявлениям не только со стороны органов борьбы с терроризмом, но и широким слоям населения страны, чья помощь, как мы уже отметили выше, как никогда востребована в настоящее время в нашей стране.

¹ См.: *Авдеев Ю. И.* О некоторых теоретико-методологических вопросах противодействия идеологии терроризма. URL: donskoy.mos.ru/security...avdeev.pdf; *Ханбабаев К. М.* Противодействие экстремизму и терроризму в зарубежных странах : состояние и проблемы. 8 сентября 2014 г. URL: Экстремизм/ru; *Романовский Г. Б.* Ограничения прав человека во Франции в целях противодействия терроризму // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион.* 2017. № 2.

² Термин «террор» означает «ужас», а слово «терроризм» – «наведение ужаса, устрашение. См.: *Ожегов С. И.* *Словарь русского языка. 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой.* М., 1991. С. 794.

³ См. об этом: *Карнаухова Т. В.* От борьбы к профилактике терроризма // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Политика и право.* 2012. № 4. С. 8.

⁴ См.: *Попов В. Г., Коношенко В. А., Чиров Г. И.* О концепции государственного управления и регулирования противодействия терроризму // *Борьба с терроризмом : актуальные проблемы законодательного обеспечения : сб. науч. ст. Ростов н/Д., 2003. С. 85; Алекснович С. О.* *Терроризм и антитерроризм : актуальный ракурс. Российский следователь.* 2007. № 3. С. 27.

⁵ См.: *Карнаухова Т. В.* *Указ. соч.* С. 27.

⁶ *Овсеян Ж. И.* Конституционно-правовые основы государственной функции и организации деятельности органов государственной безопасности и правоохранительных органов России в сфере противодействия экстремизму и терроризму // *Конституционализм и государствоведение.* 2017. № 2. С. 79.

⁷ См.: О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. и доп.) // *Рос. газета.* 2006. 9 марта; О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.) // *Рос. газета.* 2002. 24 июля.

⁸ *Овсеян Ж. И.* *Указ. соч.* С. 79.

⁹ См.: Там же. С. 78.

- ¹⁰ Подробнее об особенностях борьбы с экстремизмом см.: Мальцев В. А., Мирончуковская В. П. Борьба с экстремизмом в рамках системы обеспечения национальной безопасности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 1. С. 32–43.
- ¹¹ Ханбабаев К. М. Указ. соч.
- ¹² См.: Овсеян Ж. И. Указ. соч. С. 78.
- ¹³ См. об этом: Андрианов В. Н. Конституционно-правовые основы противодействия экстремизму // Всероссийский криминалистический журнал. 2017. Т. 11, № 1. С. 39–40.
- ¹⁴ См.: Корнаухова Т. В. Указ. соч. С. 27.
- ¹⁵ Горбунов Ю. С. К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму // Журнал рос. права. 2007. № 2. С. 39.
- ¹⁶ Корнаухова Т. В. Указ. соч. С. 28.
- ¹⁷ Горбунов Ю. С. Глобализация терроризма // История государства и права. 2007. № 19. С. 5–9.
- ¹⁸ Горбунов Ю. С. К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму... С. 38–44.
- ¹⁹ Акопян О. А. Противодействие терроризму как общая задача властей и граждан. Зарубежный опыт // Национальный институт развития современной идеологии. URL: http://www.nirsi.ru/PublicPolicy/n68/Antiterror_Civil_Society.pdf
- ²⁰ В соответствии со справочной литературой под термином «проявление» от слова «проявить» понимается «совершая, делая что-нибудь, обнаружить наличие каких-нибудь качеств, свойств». См.: Ожегов С. И. Указ. соч. С. 627.
- ²¹ Корнаухова Т. В. Указ. соч. С. 29.
- ²² Там же. С. 29.
- ²³ См.: Алтунин В. Н. Терроризм – угроза безопасности основ государственного строя // Антитеррористическая безопасность : сб. ст. 11 Всерос. науч.-практ. конф. Пенза, 2007. С. 208–220.
- ²⁴ Там же. С. 210.
- ²⁵ См.: Там же. С. 274.
- ²⁶ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 580.
- ²⁷ Там же. С. 625.
- ²⁸ Там же. С. 579.
- ²⁹ Понятие «предостережение» означает «то, что предостерегает от чего-нибудь». См.: Ожегов С. И. Указ. соч. С. 578.
- ³⁰ См.: О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. и доп.); О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.).

Воронежский государственный университет

Мальцев В. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: meatwagon@List.ru
Тел.: 8-951-861-96-16

Мальцев Д. В., студент

E-mail: meatwagon@list.ru
Тел.: 8-904-213-60-02

Voronezh State University

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

E-mail: meatwagon@List.ru
Tel.: 8-951-861-96-16

Maltsev D. V., Student

E-mail: meatwagon@list.ru
Tel.: 8-904-213-60-02

УДК 342.7;342.36

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В АБСОЛЮТНЫХ МОНАРХИЯХ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

В статье проведено сравнительно-правовое исследование особенностей конституционно-правового статуса личности в современных абсолютных монархиях, рассмотрены основные права, свободы и обязанности подданных, пределы их ограничения и гарантии реализации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: правовой статус личности, подданные, права, свободы, обязанности, абсолютная монархия, орган государственной власти, религия, ограничение прав и свобод.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE INDIVIDUAL IN ABSOLUTE MONARCHIES IN THE MODERN PERIOD

The article provides a comparative legal study of the features of the constitutional and legal status of the individual in modern absolute monarchies, examines the basic rights, freedoms and duties of subjects, the limits of their restrictions and guarantees of implementation.

Key words: legal status of the individual, subjects, rights, freedoms, duties, absolute monarchy, state authority, religion, restriction of rights and freedoms.

Поступила в редакцию 14 декабря 2020 г.

Конституционно-правовой статус личности в условиях абсолютной монархии базируется на принадлежности к гражданству определенной страны. Он включает в себя совокупность прав и свобод, присущих гражданам, указание на их обязанности и применяемую к ним ответственность. Их определение зачастую осуществляется исходя из действующего политического режима, того положения, которое предоставлено главе государства, уровня воздействия положений ислама на органы государственно-правового и общественно-политического назначения.

Нормы ислама напрямую воздействуют на конституционно-правовой статус лично-

сти в тех государствах, где действует мусульманское право. Такое положение прослеживается в Саудовской Аравии, Омане и ОАЭ.

Признанный государственной религией ислам создает существенные ограничения в правовом статусе лиц, которые не находятся под регулированием нормами религиозного характера. Отмечается существование государств, в которых нормам шариата предоставлено такое значение, которое превышает конституционных положений. Так, в ст. 1 Основного низама о власти Королевства Саудовская Аравия, принятого 1 марта 1992 г., содержится указание о том, как понимается конституция в государстве: «Королевство Саудовская Аравия – суверенное арабское го-

© Тюнина И. И., 2020

сударство. Его религия – ислам, а конституция – Книга Всевышнего Аллаха и Сунна Его Пророка...».

В границах Саудовской Аравии прослеживается четкая связь между правом и религией. Во многом религии здесь отведена политическая роль, что влечет обожествление Короля, выступающего главой государства. За ним закреплен статус духовного и политического лидера. Это в очередной раз указывает на то, что религия и государство находятся в тесной связи. Трон короля Саудовской Аравии может быть занят только представителем мужского пола, потомком Абдель Ази за ибн Абдель Рахмана аль-Фейсала аль-Сауда. Представленное свидетельствует о невозможности получения женщиной права управлять государством.

Условия подданства Саудовской Аравии определяются ни конституцией, а соответствующим положением. Основной низам о власти содержит указание на перечень прав и обязанностей человека. Сделано это специфическим образом в двух главах. Пятая глава «Права и обязанности» посвящена закреплению ряда социально-экономических и культурных прав и свобод граждан и части обязанностей. Так, за государством закреплена обязанность по защите прав человека, с учетом исламского шариата. Гарантия таковых осуществляется в случае, если наступают чрезвычайные обстоятельства, человек становится нетрудоспособным, у него возникает заболевание или наступает старость. Трудоспособные подданные Саудовской Аравии получили право осуществления трудовой деятельности в том направлении, которое они сами выбирают для себя. Со стороны государства проявляется интерес к научной и культурной деятельности, литературным начинаниям, поощряются научные исследования, выполняется охрана арабского и исламского наследия. Несмотря на наличие конституционного права на получение образования, его гарантированный уровень в законодательстве не определен.

В отношении здоровья подданных государством принимаются меры защиты. Это проявляется в недопущении загрязнения окружающей среды со стороны Монархии. Закрепляется обязанность защиты отечества.

В шестой главе «Безопасность» содержится достаточно узкий перечень личных и политических прав подданных Саудовской Аравии (личная неприкосновенность; неприкосновенность жилища; тайна почтово-телеграфной переписки, телефонных переговоров и других видов связи; право любого подданного обратиться с жалобой в канцелярию Короля или наследного принца; право любого человека обратиться к официальным властям по своему вопросу), и закрепляется обязанность лиц, проживающих в Королевстве, соблюдать законы Саудовской Аравии, уважать ценности саудовского общества, его традиции и обряды, а также обязанность средств массовой информации вести добропорядочную деятельность и соблюдать законы государства, вносить вклад в культурное воспитание нации, поддерживать единство.

Правовой статус женщин и мужчин в Саудовской Аравии различен. На законодательном уровне отсутствует прямой запрет к реализации женщинами тех прав и свобод, которые им свойственны. Однако имеет место наличие таких условий, которые создают преграды к их реализации. Так, женщинам позволено проходить обучение и осуществлять трудовую деятельность, но эти права сопровождаются запретом на самостоятельный выход на улицу, вожделение автомобиля и нахождение в автомобиле другого лица без мужчины, являющегося для нее родственником.

Наличие высокой степени изолированности Саудовской Аравии от других государств и внешних проявлений создает условия для того, чтобы государственная власть не находилась в подчинении к таким основным началам, которые имеют общее признание. В таком положении властные полномочия реализуются по собственному усмотрению, что

имеет негативное отражение на правах и свободах, присущих подданным государства. Международные правовые акты, которыми закрепляется обязанность государства по защите прав и свобод людей, со стороны абсолютной монархии не подписываются. Применение смертной казни осуществляется за совершение тех деяний, которые в иных странах влекут назначение более мягких наказаний или вовсе не являются преступлениями или правонарушениями. Вероотступничество относится к числу таковых.

На территории Султаната Омана установлено равенство подданных перед законом. Такое равенство распространяется и в отношении прав и обязанностей общего характера. Здесь запрещены любые проявления дискриминации. Отдельными законами регламентируются вопросы о получении подданства, отказе от него, лишении такового.

Часть третья Конституции¹ Султаната Оман от 6 ноября 1996 г. (официальное наименование этого документа – «Белая книга. Основной закон Султаната Оман») посвящена общим правам и обязанностям.

В Омане гарантируются: личная свобода и неприкосновенность (запрещается подвергать человека физическим или психологическим пыткам и издевательствам); право на неприкосновенность жилища; свобода передвижения и выбора места пребывания; свобода исполнения религиозных обрядов в случаях, если не нарушаются общественный порядок и нравственность; свобода мнения и право излагать свое мнение устно, письменно или другим способом; свобода и тайна почтового, телеграфного сообщения; свобода печати, издательской деятельности и распространения печатных изданий; свобода собраний. В Конституции закрепляется свобода создания обществ на основе национальной принадлежности с законными целями и средствами их достижения. Запрещается создавать общества, деятельность которых направлена против общественного порядка, секретна или носит военный характер. Также

не допускается принуждение ко вступлению в какую-либо организацию.

Подданные имеют право обращаться в государственные организации по вопросам, касающимся их лично или имеющим отношение к делам государства.

В Султанате Оман гарантируется ряд прав в судебной сфере: право обвиняемого на защиту; право обвиняемого иметь защитника, обладающего возможностями представлять его интересы в суде; право на обжалование приговора; презумпция невиновности и др.

Граждане Омана не обладают избирательными правами. Интерес представляет ст. 9 Конституции, в соответствии с которой подданные пользуются правом участвовать в делах государства, однако реализация данного права вызывает сомнения. Кроме того, в Основном законе Султаната Оман отсутствуют социально-экономические и культурные права граждан.

На конституционном уровне закрепляются следующие обязанности жителей Султаната Оман: уважение Основного закона государства, законов и распоряжений органов государственной власти, их выполнение, соблюдение общественного порядка и морали; защита отечества, сохранение национального единства, хранение государственной тайны, плата налогов и общественных сборов.

Анализ положений части третьей Конституции Объединенных Арабских Эмиратов от 2 декабря 1971 г. показывает полное сходство в закреплении прав, свобод и обязанностей граждан Федерации с правами, свободами и обязанностями подданных Султаната Оман. Граждане Федерации имеют единое гражданство, определяемое законом. Не допускается лишение или отзыв у гражданина гражданства, кроме исключительных случаев.

Анализ конституционно-правового регулирования статуса личности в абсолютных монархиях позволяет сделать ряд выводов.

В системе высших органов государственной власти рассматриваемых стран отсутствует законодательный орган, представляю-

щий интересы народа. В Саудовской Аравии действует Консультативный совет, который выполняет функции совещательного органа, имеет право обсуждения законопроектов и состоит из членов, назначаемых Королем. В ОАЭ законодательная власть представлена Национальным Советом, половина членов которого избирается коллегией выборщиков, а остальные назначаются правителями семи эмиратов. В Омане парламент и вовсе отсутствует. В результате подданные этих стран не обладают избирательными правами, и население фактически не имеет возможности повлиять на политику государства каким бы то ни было способом.

В современных абсолютных монархиях запрещена деятельность политических партий и профессиональных союзов.

Указание на перечень основных принципов, определяющих условия, при которых происходит приобретение и утрата гражданства, отсутствует в Основных законах, действующих в Саудовской Аравии, Омане, ОАЭ. Они подменяются отсылками к текущим законодательным актам, регламентирующим подобные вопросы.

Определенная лаконичность и краткость формулировок присуща главам Конституций упомянутых государств, в которых устанавливаются права и свободы граждан. Об этом свидетельствует отсутствие их детализации. Сравнивая эти положения с соответствующими нормами, действующими в иных государствах, можно отметить особую разницу. Аналогичное положение прослеживается

среди правовых норм, которыми определяется круг полномочий высших органов, уполномоченных на осуществление государственной власти, и их структура. Несмотря на это, расположение глав, касающихся прав и свобод личности, находится перед блоком норм, связанных с властными органами. Это указывает на то, что в мусульманских государствах получила развитие европейская традиция по прокламированию приоритета человеческих прав и свобод над полномочиями, принадлежащими государственным органам.

По сравнению с Оманом и ОАЭ в Саудовской Аравии на конституционном уровне закрепляются отдельные социально-экономические и культурные права и свободы подданных, но перечень личных и политических прав и свобод намного уже.

В результате регулирования отдельных прав и свобод подданных нормами не конституционного, а текущего законодательства, снижается их значимость и юридическая защищенность. Отмечается наличие более частого изменения законодательства, в отличие от текста Основного закона государства. Наличие пробелов в конституционно-правовом регулировании вопросов, касающихся личности и ее статуса в условиях абсолютной монархии, обосновано декларативностью наиболее важных прав и свобод. Кроме того, особенностью рассматриваемых стран является отсутствие приоритета норм международного права над внутриконституционным, в частности, в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ Сапронова М. А. Конституция Султаната Оман // Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 1 : Западная Азия / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 457–480.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Tel.: 8-910-347-07-51

УДК 342.41

А. А. Березин

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье анализируются проблемы реализации предварительного конституционного контроля в зарубежных странах, его внедрение и развитие в российской правовой системе, пути совершенствования полномочий Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: конституция, предварительный конституционный контроль, полномочия Конституционного Суда РФ.

THE INSTITUTE OF CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

The article analyzes the problems relating to the exercise of constitutional control in foreign countries and its introduction and development in the Russian legal system, ways to improve the powers of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Key words: constitution, constitutional control, powers of the Constitutional Court.

Поступила в редакцию 9 апреля 2020 г.

Сложное и подвижное правовое регулирование общественных отношений в современную эпоху требует постоянного контроля над соблюдением Конституции, поскольку само обилие правовых норм и значительное число правоустанавливающих органов публичной власти таят в себе возможность ее нарушения даже без злого умысла законодотворцев¹.

Функция такого контроля в большинстве стран возлагается на специальные конституционные суды или квазисудебные органы. Их возможность осуществлять эффективный конституционный контроль определяется установленным законом правовым статусом, хотя, безусловно, иные факторы оказывают влияние на то, будет ли конституцион-

ный контроль действенным или же имитационным.

Предварительный конституционный контроль представляет собой проверку закона, иного нормативного правового акта на соответствие Конституции до того, как закон подписан главой государства (другим должностным лицом) и вступил в законную силу². Указанный контроль – превентивная мера, позволяющая, в частности, не прибегать к приостановлению действия нормативных актов, успешно функционирует в мировой практике.

Так в рамках предварительного конституционного контроля, традиционного для Франции, Конституционный Совет рассматривает принятый парламентом закон непосредственно перед направлением его президенту для промульгации в порядке, предусмотренном ст. 61 Конституции Франции³.

© Березин А. А., 2020

Если обнаруживается неконституционная норма, то закон подлежит обязательному опубликованию с ее изъятием, так как правовым основанием, исключающим норму из текста закона, является само решение Конституционного Совета Франции, принятое в установленном законом порядке. При этом исполнение решений Конституционного совета обеспечивается обязательностью их для всех государственных органов, включая парламент, а самостоятельность парламента – тем, что он по своему усмотрению осуществляет новое регулирование, направленное на исполнение решений Конституционного Совета, хотя и с учетом позиций последнего⁴.

Как показывает анализ зарубежного опыта конституционного правосудия, обязательный судебный конституционный контроль достаточно эффективен как средство обеспечения конституционной законности при осуществлении определенных видов государственно-властной деятельности. Он применяется, в частности, для проверки не вступивших в силу международных договоров, законов о поправках к Конституции, а также для оценки инициатив по ее пересмотру (с точки зрения их согласованности с основами конституционного строя и иными положениями Конституции)⁵.

В постсоветских странах институт предварительного конституционного контроля также развивается в последние десятилетия. Законом Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве» Конституционный Суд Республики Беларусь преимущественно в порядке письменного производства осуществляет обязательный предварительный конституционный контроль в отношении всех законов, принятых Национальным Собранием, до их подписания Президентом Республики Беларусь.

В Российской Федерации институт предварительного конституционного контроля начал формироваться в конце 1980-х гг. в связи с проводимой политикой перестройки, одной из идей которой был поворот к пра-

вовому государству. Ранее действовавшие Конституции РСФСР 1937 и 1978 гг. не предусматривали такого института. Во многом это было обусловлено тем, что хотя властные решения и принимались Верховным Советом, их содержание разрабатывалось органами КПСС, которые, являясь фактической высшей властью в стране, были неподконтрольны и неподнадзорны государственным органам, включая судебные. Смысл же конституционного контроля состоит в ограничении государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) путем признания нормативных правовых актов, договоров, судебных решений не соответствующими Основному закону.

1 декабря 1988 г. были внесены изменения в Конституцию СССР 1977 г., введившие новый институт – Комитет конституционного надзора СССР. Он был наделен полномочиями, в частности, по собственной инициативе или по поручению Съезда народных депутатов СССР представлять Съезду заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР, подлежащих рассмотрению Съездом.

В случае выявления противоречия Конституции СССР Комитет конституционного надзора должен был направлять органу, издавшему акт, для устранения допущенного нарушения свое заключение, принятие которого приостанавливало исполнение такого акта либо его отдельных положений.

23 декабря 1989 г. был принят Закон СССР № 974-1 «О конституционном надзоре в СССР»⁶, которым Комитет конституционного надзора СССР был наделен полномочием по поручению Съезда народных депутатов СССР представлять заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда. Надзорные функции Комитета не распространялись на приговоры и иные решения судов, решения органов расследования, прокуратуры, государственного арбитража по гражданским, уголовным, административным, арбитражным делам. Важней-

шей особенностью этой «позднесоветской» модели конституционной охраны были отсутствие права граждан и полномочий судов непосредственно возбуждать дела о конституционности правовых актов и недопустимость рассмотрения вопросов о конституционности правоприменительных, в том числе судебных, решений⁷. Однако стоит признать, что учреждение Комитета стало шагом к демократизации, принятые на союзном уровне акты стали подпадать под его надзор, хотя его деятельность подвергалась критике за невысокую активность.

В современной России институт предварительного конституционного контроля до недавнего времени не получил значительного развития. Данный вид контроля осуществляет высший орган конституционного контроля – Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), а также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Говоря о российских регионах, стоит отметить, что законодательством некоторых субъектов РФ предусмотрен обязательный предварительный конституционный контроль законопроектов, которыми предполагается внести изменения в конституцию (устав) субъекта РФ. Такая практика не является повсеместной, поскольку конституционные (уставные) суды субъектов РФ функционируют менее чем в четверти федеративных образований. Так согласно ч. 7 ст. 44 Устава Калининградской области⁸ проекты уставных законов Калининградской области о внесении изменений в Устав (Основной закон) Калининградской области рассматриваются Калининградской областной Думой после получения заключения Уставного Суда Калининградской области. Соответственно, к компетенции Уставного Суда Калининградской области (п. 3 ч. 3 ст. 52 Устава) отнесена дача заключения по проектам уставных законов Калининградской области о внесении изменений в Устав (Основной закон) Калининградской области о наличии или отсутствии

противоречия предлагаемых к принятию норм иным положениям Устава (Основного закона) Калининградской области. Сходные правовые нормы можно найти в конституции Республики Адыгея (принято шесть подобных заключений), ряде других регионов.

Дискуссии о предварительном конституционном контроле на федеральном уровне ведутся с момента появления конституционной юстиции. К компетенции Конституционного Суда РФ относится разрешение дел о соответствии Конституции РФ⁹ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Стоит отметить, конституционный контроль в данном случае не является обязательным, Конституционный Суд РФ приступает к анализу не вступившего в силу международного договора только в случае наличия соответствующего запроса. Как итог, Конституционный Суд РФ проверял международные договоры лишь дважды: протокол¹⁰ о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению от 15 апреля 1994 г. (о вхождении в состав Всемирной Торговой Организации), а также международный договор¹¹ между РФ и Республикой Крым о принятии последней в состав РФ и образовании в ее составе новых субъектов. В обоих случаях не вступившие в силу международные договоры были признаны соответствующими Конституции РФ.

Возможность иных видов предварительного конституционного контроля на федеральном уровне до недавнего времени была неоднозначной. О разных аспектах допустимости предварительного конституционного контроля неоднократно высказывался Конституционный Суд РФ.

Еще в 1997 г. в одном из определений¹² Конституционный Суд РФ, отказывая в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Владимирской области, отметил, что вопрос, касающийся проверки конституционности проекта федерального закона, принятого в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания, не

относится к компетенции Конституционного Суда РФ. Поскольку обратное привело бы к предварительному конституционному контролю, что является недопустимым в соответствии с действующим законодательством.

Позднее вопрос о возможности предварительного конституционного контроля вновь был поднят при создании обновленного Верховного Суда Российской Федерации в 2014 г. Тогда встал вопрос о том, может ли быть проверен до вступления в силу закон о поправке к Конституции РФ. В своем определении¹³ Конституционный Суд РФ подтвердил и ранее неоднократно высказываемую им позицию¹⁴, согласно которой положения вступившего в силу закона о поправке к Конституции РФ становятся неотъемлемой частью самой Конституции РФ.

Соответственно, проверка конституционности данного закона означала бы проверку на соответствие одних частей Конституции РФ другим, что является недопустимым, не подведомственно Конституционному Суду РФ и не может быть рассмотрено в порядке конституционного судопроизводства.

Вместе с тем Конституционный суд РФ отметил, что закон о поправке к конституции может быть проверен до его вступления в силу, т. е. в порядке предварительного нормоконтроля, на что Конституционный Суд Российской Федерации не уполномочен (п. 4 Определения Конституционного Суда от 17 июля 2014 г. № 1567-О).

Если говорить о компетенции Конституционного Суда РФ в целом, то помимо прямо закрепленных полномочий в п. 1-6 ст. 3 Федерального конституционного закона¹⁵ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в п. 7 ст. 3 содержится положение, согласно которому Конституционный Суд РФ осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами. В той же статье сказано, что Компетенция Конституционного Суда РФ, установленная в

ст. 3, может быть изменена не иначе как путем внесения изменений в данный федеральный конституционный закон. Исходя из вышеизложенных позиций, в научной среде и практике сложилось убеждение, что компетенция Конституционного Суда РФ, конечно, может быть изменена, но для этого необходимо предварительно внести изменения в ФКЗ, регулирующий его полномочия.

Однако законом¹⁶ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее – Закон о поправке) была закреплена ОБЯЗАННОСТЬ Конституционного Суда РФ дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений, а также порядка вступления в силу ст. 1 данного федерального конституционного закона.

В своем заключении¹⁷ от 16 марта 2020 г. № 1-3 Конституционный Суд РФ изменил ранее высказанную позицию и признал допустимым наделение Конституционного Суда РФ полномочиями в соответствии с Федеральным конституционным законом до их включения в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Таким образом, появилась вторая возможность осуществления предварительного конституционного контроля РФ – наделение Конституционного Суда РФ соответствующим полномочием федеральным конституционным законом.

Наконец, Законом о поправке предусмотрено существенное расширение института предварительного конституционного контроля в России после одобрения вносимых изменений общероссийским голосованием. Конституционный Суд РФ наделяется полномочиями по проверке по запросу Президента РФ до подписания им не вступивших в законную силу проектов:

- 1) законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;
- 2) федеральных конституционных законов;

3) федеральных законов.

Однако право Президента РФ обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом не является абсолютным, так как ограничено иными конституционными положениями.

Так федеральный закон может быть проверен в порядке предварительного конституционного контроля лишь в случае, когда ранее он отклонялся Президентом, был повторно одобрен в прежней редакции не менее чем двумя третями каждой из палат Федерального Собрания. Стоит признать, что в последние два десятилетия подобная совокупность обстоятельств не возникала ни разу. Очевидно, что и в последующем подобная проверка возможна лишь в период политического кризиса.

Федеральный конституционный закон, равно как и закон РФ о поправке к Конституции РФ, может быть проверен в случае направления запроса Президентом РФ в 14-дневный срок, отведенный ему на подписание и обнародование. Стоит отметить, что во всех вышеуказанных случаях обращение в Конституционный Суд РФ Президента РФ является его ПРАВОМ, обязательный предварительный конституционный контроль не предполагается.

Кроме того, Законом о поправке закрепляется шестой случай, при котором предварительный конституционный контроль допустим. Предметом проверки Конституционного Суда РФ может стать закон субъекта РФ, если Президент РФ обратится с соответствующим запросом до подписания закона высшим должностным лицом субъекта РФ. Порядок данной процедуры будет установлен федеральным конституционным законом.

Вносимые изменения в компетенцию Конституционного Суда РФ стали предметом бурных дискуссий в научном и юридическом сообществе. Так судьей Конституционного Суда РФ в отставке Т. Г. Морщаковой¹⁸ высказано мнение, что «вносимые изменения ведут к превращению Конституционного Суда РФ в юротдел Федерального Собрания, что снижает его статус, а также лишает возможности

проверенным предварительно актам быть предметом рассмотрения в порядке традиционного последующего нормоконтроля». Кроме того, предварительный нормоконтроль законопроектов замедляет процесс принятия нормативно-правового акта, хотя при этом является дополнительной гарантией конституционности принимаемого закона.

Однако стоит отметить, что количество правовых актов, могущих стать предметом предварительного конституционного контроля, существенно ограничено законодателем. Он не является как обязательным, так и основным. Иное придавало бы деятельности Конституционного Суда РФ излишне формальный характер, превращая орган конституционного контроля, созданный для правозащиты, в экспертно-консультационную организацию.

Вместе с тем вопрос допустимости последующей проверки закона, получившего положительное заключение Конституционного Суда РФ до его вступления в силу, остается неразрешенным (за исключением случая закона РФ о поправке к Конституции РФ, когда его положения становятся частью самой Конституции РФ и уже не могут быть предметом последующей проверки). Однако после принятия закона в него могут неоднократно вноситься изменения, что существенным образом изменит его содержание. В этой связи целесообразно не исключать возможность последующего конституционного контроля и предусмотреть такую возможность в актах федерального законодательства.

Усложненный порядок принятия федерального конституционного закона, закона РФ о поправке к Конституции РФ обусловлен тем, что по данным вопросам необходимо достичь консенсуса в обществе. Сделать это возможно лишь на правовой, демократической основе. Поэтому вводимая возможность предварительного нормоконтроля только повысит конституционность принимаемых решений, что является прогрессом в строительстве правового государства.

¹ См.: *Страшун Б. А.* Эволюция института конституционного контроля в России : от надзора к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106–120.

² См.: *Бондарева Е. А.* Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом // Конституционные чтения. 2014. № 6. С. 7–20.

³ См.: Конституция Французской Республики 1958 г. // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / под ред. Б. А. Страшуна. М., 2011.

⁴ См.: *Кокотова М. А.* Решения органов конституционного контроля как основание для изменения законодательства : опыт Франции и России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 54–57.

⁵ См.: *Брежнев О. В.* Обязательный судебный конституционный контроль в России : проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3. С. 67–74.

⁶ О конституционном надзоре в СССР : закон СССР от 23 декабря 1989 г. № 974-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов СССР и Верх. Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

⁷ См.: *Белов С. А., Кугряшова О. А.* Заимствование моделей конституционного контроля в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 25–38.

⁸ Устав Калининградской области : принят Калининградской областной Думой 25 декабря 1995 г. // Калининградская правда. 1995. 27 дек.

⁹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ 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. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁰ По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4169.

¹¹ По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 19 марта 2014 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 13. Ст. 1527.

¹² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Владимирской области о толковании пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 февраля 1997 г. № 14-О. (Официально опубликовано не было.)

¹³ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 июля 2014 г. № 1567-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. Ст. 4397.

¹⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации «Филантропический клуб «Ессей» об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июля 2009 г. № 922-О. (Официально опубликовано не было.)

¹⁵ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1994. 23 июля.

¹⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁷ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

¹⁸ Персонально ваш / Тамара Морщакова. URL: <https://youtu.be/lhiXxo3exTo>

Воронежский государственный университет

Березин А. А., студент

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Тел.: 8-951-542-80-27

Voronezh State University

Berezin A. A., Student

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Tel.: 8-951-542-80-27

Н. В. Головай

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ: МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье анализируются положения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации как парламента в контексте развития института парламентаризма, дается оценка предлагаемых изменений в Конституцию Российской Федерации. На основании этого делается вывод о значении конституционной реформы в Российской Федерации для института парламентаризма и предлагаются иные варианты совершенствования данного института.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционная реформа, институт парламентаризма, парламент, Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Конституция Российской Федерации.

INSTITUTE OF PARLIAMENTARISM IN THE CONCEPT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM: SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL ASPECTS

The article analyzes the provisions of the Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ, as well as the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the legal status of the Federal Assembly of the Russian Federation as a parliament in the context of the development of parliamentarism, evaluates the proposed changes to the Constitution of the Russian Federation. Based on this, a conclusion is drawn on the importance of constitutional reform in the Russian Federation for the institution of parliamentarism and other options for improving this institution are proposed.

Key words: constitutional reform, institution of parliamentarism, parliament, Federal Assembly of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 14 апреля 2020 г.

15 января 2020 г. Президент Российской Федерации, выступая с ежегодным Посланием Федеральному Собранию, предложил внести в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ, Основной за-

кон) ряд изменений, чем дал старт конституционной реформе. Предложенные Президентом поправки в течение следующих месяцев были дополнены рядом иных предложений. В конечном итоге 14 марта 2020 г. Президент подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федера-

© Головай Н. В., 2020

ции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (далее – Закон о поправке).

Несмотря на свое название («Закон о поправке») данный нормативный акт носит комплексный характер, предлагаемые изменения в Конституцию РФ затрагивают значительное количество статей Основного закона, реформируют множество институтов.

Названные в Послании Федеральному Собранию, а затем и принятые в Законе о поправке конституционные изменения затрагивают и институт парламентаризма, перераспределяют полномочия между высшими органами государственной власти, трансформируя, в том числе, и компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации.

По словам Президента, данные изменения «повысят роль и значение парламента страны, сделают более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти»¹. Однако анализируя положения Закона о поправке в совокупности с иными положениями Конституции РФ, а также с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам толкования отдельных положений Конституции РФ, касающихся статуса Федерального Собрания и его палат, значение данных поправок можно трактовать неоднозначно.

Наиболее важным элементом реформирования данного института, особо подчеркнутым Президентом, стало изменение порядка формирования Правительства Российской Федерации, а именно порядка назначения Председателя Правительства и федеральных министров.

В соответствии с Законом о поправке порядок назначения федеральных министров отличается в зависимости от сферы деятельности того или иного министерства. Руководителей так называемых «силовых» ведомств (федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычай-

чайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) Президент назначает после консультаций с Советом Федерации. Остальных федеральных министров и заместителей Председателя Правительства Президент назначает после утверждения их кандидатур Государственной Думой².

С одной стороны, действительно, обе палаты парламента теперь включаются в процесс формирования Правительства, получают ряд дополнительных возможностей и полномочий для оказания влияния на исполнительную власть, чего не было прежде. Однако проанализировав предлагаемые изменения комплексно, можно прийти к выводу, что они носят половинчатый характер, оставляют последнее слово по вопросу формирования Правительства за Президентом.

Прежде всего стоит отметить, что консультации, проведение которых предусматривает новая редакция ст. 83 Конституции РФ при назначении отдельной категории членов Правительства, хоть и носят обязательный характер, тем не менее не оказывают определяющего воздействия при назначении членов Правительства. Президенту не требуется получить согласие верхней палаты парламента, он не связан высказанным в ходе консультаций мнением Совета Федерации по поводу той или иной кандидатуры. В связи с этим сложно говорить о том, что полномочия парламента в данном контексте каким-либо образом усилились.

Здесь же необходимо отметить, что предлагаемые в Законе изменения перераспределяют часть полномочий Президента и парламента не в пользу последнего. В частности, Совет Федерации лишается возможности назначать и освобождать от должности Генерального прокурора Российской Федерации. Теперь данное полномочие передано Президенту. За верхней палатой парламента осталась лишь возможность высказать свое мнение о кандидатуре Генерального прокурора в ходе тех же консультаций, что предусмотре-

ны для назначения руководителей «силовых» ведомств. Данное положение сильно ограничивает возможность представительного органа влиять на деятельность надзорного ведомства и контролировать ее.

Более того, законодательные органы субъектов Российской Федерации лишаются полномочий по согласованию кандидатуры прокурора субъекта РФ. Их назначение теперь также происходит после консультаций Президента с Советом Федерации. Таким образом, в прокуратуре окончательно сформируется вертикаль власти, полностью подчиненная Президенту. Обосновывая необходимость данных изменений, Президент в своем Послании отметил, что прежний порядок мог «на практике приводить к определенным, в том числе неформальным, обязательствам перед местными властями, а значит, и к рискам потерять объективность и беспристрастность»³. Однако здесь стоит отметить, что необходимость обязательного учета чьей-либо позиции при назначении на должность уже сама по себе ставит кандидата на эту должность в зависимость от субъекта принятия решения, что также чревато рисками потери объективности и беспристрастности. И зависимость от позиции Президента – не исключение.

Подобное сужение компетенции представительных органов всех уровней не способствует становлению в России сильного парламента, развитию института парламентаризма, в том числе и на уровне субъектов Российской Федерации.

Что касается порядка назначения остальных членов Правительства, то здесь новые полномочия Государственной Думы кажутся более значимыми. Закон о поправке устанавливает, что к ведению Государственной Думы теперь относится утверждение по представлению Председателя Правительства кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением вышеупомянутых руководителей «силовых» ведомств.

Действительно, в сравнении с прежним порядком, не предполагавшим вообще участия парламента в назначении членов Правительства, данная норма является безусловным шагом вперед, создающим потенциал для развития системы сдержек и противовесов в России. Более того, такое полномочие Государственной Думы подкрепляется новой редакцией ст. 112 Конституции РФ, в соответствии с которой Президент не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой. Подобная императивная норма создает определенную гарантию того, что утвержденные парламентом кандидатуры членов Правительства не смогут быть отвергнуты Президентом, и он обязан будет их назначить на должности.

Однако и в данном случае имеют место определенные проблемы. Прежде всего, необходимость участия Государственной Думы предусмотрена только при назначении членов Правительства при этом по вопросу освобождения их от должности никаких ограничений для Президента Закон не содержит. Теоретически, возможна ситуация, при которой одним своим указом Президент назначает пусть и неугодную ему, но утвержденную Государственной Думой кандидатуру федерального министра, а следующим указом – освобождает его от должности, запустив процедуру назначения сначала. Помимо того, кандидатуру Председателя Правительства, который в дальнейшем и будет предлагать Государственной Думе кандидатуры федеральных министров, выбирает сам Президент. Таким образом, еще на стадии подбора кандидатуры Председателя Правительства Президент уже может неофициально согласовать с потенциальным главой Правительства будущий состав высшего исполнительного органа, что в совокупности с возможностью Президента назначить Председателя Правительства и без учета мнения парламента (о чем будет сказано далее) значительно

понижает императивный потенциал вышеупомянутой нормы.

Говоря о новом порядке назначения Председателя Правительства, необходимо отметить, что согласно принятой в Законе о поправке редакции ч. 1 ст. 111 Конституции РФ Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Данной нормой корреспондирует новая редакция п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, устанавливающей, что к ведению Государственной Думы Российской Федерации относится утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. Прежние же редакции данных положений устанавливали, что Государственная Дума давала согласие Президенту на назначение Председателя Правительства.

При комплексном анализе принятых поправок в Конституцию можно прийти к выводу, что разница между утверждением кандидатуры Председателя Правительства и дачей согласия на его назначение – лишь в словах. Кандидатура Председателя Правительства по Закону о поправке все так же подбирается и предлагается Государственной Думе Президентом, назначение на должность Председателя Правительства все так же осуществляет Президент. В данном контексте никаких существенных изменений не произошло. Роль парламента при назначении главы Правительства не изменилась.

Усугубляет ситуацию положение ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, в соответствии с которой после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Данное положение Конституции РФ создает возможность Президенту по факту не считаться с мнением, высказанным пар-

ламентариями относительно предложенных Президентом кандидатур Председателя Правительства. Несмотря на трехкратный отказ Государственной Думы дать согласие (а в новой редакции – утвердить) предложенные кандидатуры, Президент все равно «продавливает» свое решение и распускает избранную на всеобщих выборах нижнюю палату парламента.

Маловероятно, что при наличии в Конституции РФ подобной нормы депутаты Государственной Думы, обладающие в соответствии с той же Конституцией, а также Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» неприкосновенностью и значительными социальными гарантиями⁴, при рассмотрении вопроса о даче согласия/утверждении третьей предложенной Президентом кандидатуры жертвуют своим высоким социальным статусом и проголосуют против.

Однако проблемные моменты, связанные с ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, на этом не заканчиваются. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» дал официальное толкование данной нормы Основного закона. В частности, суд указал, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата⁵.

Данная правовая позиция Конституционного Суда по своей сути предоставляет Президенту право полностью игнорировать позицию нижней палаты парламента при назначении Председателя Правительства Российской Федерации, поскольку трижды предложив одну и ту же кандидатуру и триж-

ды получив на нее отказ, Президент распускает Государственную Думу и все равно назначает трижды отвергнутую парламентом кандидатуру.

Такое положение вещей делает участие Государственной Думы в назначении Председателя Правительства абсолютно бессмысленным, так как возможные правовые и материальные последствия трехкратного отказа для каждого из депутатов Государственной Думы поставят их перед сложным выбором между принципиальностью и личным социальным статусом. Однако вне зависимости от данного выбора Президент назначит Председателем Правительства даже трижды отвергнутую Государственной Думой кандидатуру.

Ради справедливости стоит отметить, что в Законе о поправке принята новая редакция ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, согласно которой в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Президент вправе (но уже не обязан) распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Данное положение изменяет прежнюю сугубо императивную норму («распускает Государственную Думу») на более диспозитивную («вправе распустить»). Однако данное положение как минимум никак не ограничивает возможность Президента преодолеть несогласие Государственной Думы с кандидатурами Председателя Правительства, лишь делая данную процедуру менее «болезненной» для парламентариев, а как максимум, в сочетании с измененным порядком назначения федеральных министров, может привести к конфликту и политическому кризису.

При таком положении вещей может сложиться ситуация, когда Председателем Правительства назначена кандидатура, трижды отвергнутая Государственной Думой, но Президент решил не распускать нижнюю палату. Однако в таком случае этот самый Председатель Правительства должен будет представлять для утверждения в ту же Государственную Думу кандидатуры федераль-

ных министров. При таком раскладе велика вероятность того, что Государственная Дума, мнение которой было трижды отвергнуто, откажется утверждать представленные Председателем Правительства кандидатуры федеральных министров. А в соответствии с новой редакцией ст. 112 Конституции РФ в случае, если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации остаются вакантными, Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы, после чего сам назначает федеральных министров.

В самом худшем из возможных вариантов развития ситуации Президент дважды преодолевает несогласие Государственной Думы по вопросу формирования Правительства. Позиция парламента оказывается слабой, а его мнение – необязательным. Все это свидетельствует о формальности участия Государственной Думы в формировании высшего органа исполнительной власти, показывает низкий уровень развития института парламентаризма в России и преобладание президентской власти над парламентом.

Тем не менее данные поправки дают хоть и слабую, но надежду на предотвращение возникновения вышеупомянутой ситуации. В приведенном ранее Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П суд также постановил, что после трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску.

В случае вступления в силу по результатам всероссийского голосования ст. 1 Закона о поправке приведенное выше толкование Конституционного Суда вступит в противоречие с новой редакцией ч. 4 ст. 111 Конститу-

ции РФ. Это обстоятельство может стать поводом к рассмотрению вопроса о толковании уже новой редакции данной нормы Конституции РФ в контексте тех комплексных изменений, которым подвергнется текст Основного закона. И в этом случае Конституционный Суд в своем новом постановлении может дать уже иное толкование, в соответствии с которым Президент лишится возможности представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства трижды, что станет хоть и небольшим, но все же знаковым шагом к развитию в Российской Федерации института парламентаризма.

Более того, Конституционный Суд может дать аналогичное толкование новой редакции ст. 112 Конституции РФ, в частности, по вопросу о том, может ли Председатель Правительства вновь предлагать на утверждение Государственной Думы одну и ту же кандидатуру федерального министра в случае, если она не была утверждена в первый раз. Отсутствие у Председателя Правительства такой возможности сделает участие Государственной Думы в формировании Правительства реальным, а не номинальным, позволит парламентариям усилить контроль за деятельностью высшего органа исполнительной власти, повысит ответственность членов Правительства перед парламентом. В противном же случае все принятые в Законе о поправке изменения, касающиеся «усиления» роли парламента в системе высших органов власти, не возымеют должного эффекта и не повысят роль и значение Федерального собрания, как о том заявлял Президент.

Несмотря на высказанные выше суждения, Закон о поправках содержит и положительные изменения. Так, Основной закон дополняется ст. 103.1, закрепляющей и развивающей на конституционном уровне институт парламентского контроля. Делая акцент на парламентском запросе как одном из основных методов осуществления парламентского контроля, норма Конституции, тем не менее, закрепляет, что порядок осуществления пар-

ламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания. Данное положение может стать основой для дальнейшего развития на законодательном уровне института парламентского контроля в России, что несомненно возымеет положительный эффект для всей системы органов государственной власти, поскольку одной из целей парламентского контроля является как раз «выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения»⁶.

Комплексный анализ изменений, принятых в Законе о поправке, в совокупности с нормами Конституции РФ позволяют сделать вывод о том, что институт парламентаризма в рамках конституционной реформы все же не получил должного развития. Сокращение полномочий Совета Федерации в пользу полномочий Президента, расширение оснований для роспуска Государственной Думы, абсолютно формальное участие парламента в формировании Правительства – все эти изменения не способствуют становлению и развитию в России сильного и влиятельного парламента. Система сдержек и противовесов, даже в измененной конфигурации полномочий высших органов государственной власти, к сожалению, остается неэффективной и не позволяет законодательной ветви власти в полной мере влиять и воздействовать на власть исполнительную.

По нашему мнению, парламент следовало наделить большими полномочиями, прежде всего, по вопросу формирования исполнительных органов власти и контролю за их деятельностью. В нормах Конституции следует прямо закрепить, что Президент, представляя в Государственную Думу кандидатуры Председателя Правительства,

должен представлять три разные кандидатуры. Аналогичное положение должно касаться и кандидатур иных членов Правительства. Позиция Государственной Думы должна быть решающей при решении вопроса о назначении Председателя и членов Правительства. Добиться этого возможно, прежде всего, путем исключения из Конституции права Президента назначать членов Правительства и распускать Государственную Думу в случае трехкратного отклонения ею данных кандидатур. В этом случае сле-

дует установить обязанность Президента и парламента перейти к согласительным процедурам, и только в случае их безрезультатности предоставить Президенту право распустить парламент.

Данные положения заложили бы большой потенциал развития института парламентаризма в России, сделали бы парламент органом, реально и в непрерывном режиме влияющим на жизнь общества и государства, органом, с мнением которого необходимо считаться.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Рос. газета. 2020. 16 янв.

² См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. ...

⁴ См.: О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 16.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

⁵ См.: По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации : постановление Конституц. Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁶ О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

Воронежский государственный университет

Головай Н. В., студент

E-mail: golovay99@mail.ru

Тел.: 8-900-931-58-19

Voronezh State University

Golovay N. V., Student

E-mail: golovay99@mail.ru

Tel.: 8-900-931-58-19

Д. П. Донцов

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ДОКТРИНА КАК ИСТОЧНИК И ФОРМА ПРАВА В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ РОССИИ

В работе предпринята попытка определить правовую доктрину как разновидность источников и форм права в первые годы Советского государства (России). На основе исследования нормативных и правоприменительных актов тех лет, а также научных разработок советских правоведов автор статьи выделяет и обосновывает разновидности правовых доктрин, дискутирует по вопросу соотношения понятий источника и формы права. В работе анализируются проблемные вопросы применения судами, правоохранительными и иными государственными органами революционной идеологии, разработок советских ученых-юристов, комментариев первых нормативных актов, сделаны выводы относительно причин их возникновения и генезиса. В ходе исследования собраны и обобщены типичные случаи применения различных видов правовых доктрин как источников и форм права.

К л ю ч е в ы е с л о в а: правовая система, источник права, форма права, правовая доктрина, революционная идеология.

DOCTRINE AS A SOURCE AND FORM OF LAW IN THE EARLY YEARS OF SOVIET RUSSIA

The paper attempts to define legal doctrine as a variety of sources and forms of law in the early years of the Soviet state (Russia). Based on the research of normative and law-enforcement acts of those years, as well as scientific developments of Soviet jurists, the author of the article identifies and justifies the varieties of legal doctrines, discusses the relationship between the concepts of the source and the form of law. The paper analyzes the problematic issues of application by courts, law enforcement and other state bodies of the revolutionary ideology, developments of Soviet legal scientists, comments of the first normative acts, and draws conclusions about the causes of their occurrence and Genesis. In the course of the research, typical cases of application of various types of legal doctrines as sources and forms of law are collected and generalized.

К e y w o r d s: legal system, source of law, form of law, legal doctrine, revolutionary ideology.

Поступила в редакцию 18 мая 2020 г.

Актуальность темы исследования обусловлена модернизацией современной российской правовой системы, вызванной масштабными изменениями экономической и

политической обстановки в стране, произошедшими на рубеже XX и XXI вв. Эти изменения коснулись также источников и форм права. Постепенно источником правовых норм становились не только воля законодательских органов, но и воля народа, других кол-

© Донцов Д. П., 2020

лективных субъектов (например, органов местного самоуправления). Вместе с тем существовавшие ранее источники права уже не порождали общеобязательных правил поведения (например, воля коммунистической партии). Эти процессы стали причиной формирования и новых форм права, таких, например, как административный договор или устав субъекта федерации. Одновременно часть форм права утратила свою нормативность (например, совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР). Однако быстрого и полноценного замещения старого законодательства новыми однородными нормативными актами, не происходило. Особенно острой эта проблема оказалась в тех сферах общественных отношений, которые вообще не имели правового регулирования в социалистическом периоде развития страны (валютные, антимонопольные, банкротные и многие другие отношения). Возникшие на этом этапе пробелы могли заменить только специфические источники и формы права¹.

Схожие процессы происходили в истории государства и права первых лет советской власти, когда на смену упраздненной правовой системе Российской империи приходили новые правовые нормы. Зачастую эти нормы зарождались, благодаря правосознанию и правопониманию народных масс, политическим заявлениям и программам партийных и государственных деятелей, разработкам ученых-юристов.

На современном этапе развития России перед учеными стоит задача исследования событий и явлений, связанных с формированием правовой системы советского государства, выявления закономерностей влияния правовых взглядов ученых и практиков того времени на создание правовых норм и правоприменительную практику, осмысления этих закономерностей с целью использования в условиях реформирования правовой системы современной России. Некоторыми авторами уже предпринимались попытки решения этой задачи².

Наиболее дискуссионной для исследуемой темы на протяжении длительного времени остается проблема разграничения понятий «форма права» и «источник права». Она известна отечественной юридической науке еще с 1925 г. В «Энциклопедии государства и права» П. И. Стучка предлагает разделять рассматриваемые дефиниции, используя критерий первичности³. По мнению автора, источник права является первичным по отношению к форме права.

С точки зрения М. В. Кича, можно выделить три основных концепции разграничения терминов «источник права» и «форма права»:

1) понятия «источник права» и «форма права» совпадают;

2) определения «источник права» и «форма права» различаются, а под источником права понимаются общественные изменения, в силу которых создается право;

3) термины «источник права» и «форма права» различаются, а под формой права понимается внешнее выражение правил, регулирующих общественные отношения⁴.

В настоящей статье мы будем отстаивать дифференцированный подход к этим двум понятиям. Нам представляется, что слова «источник» и «форма» все же не могут обладать тождественными значениями. «Источник» может означать то, из чего нечто исходит, возникает, проистекает; исходную причину, основу происхождения. «Форма» – наружный вид, внешние очертания предмета, способ внешнего выражения грамматических категорий, взаимоотношений слов в речи и взаимоотношений предложений⁵.

Под источником права следует понимать волю субъектов правотворчества, направленную на придание некоторому порядку силы общеобязательных правил поведения. Формой права мы считаем внешнее выражение созданной таким образом нормы, «емкость», наполненную нормами права.

В отечественной юриспруденции были предприняты многочисленные попытки исследования доктрины как формы и источника

права⁶. Анализируя взгляды многих ученых, С. Г. Павликов отмечал, что под доктриной, как правило, понимаются учение, научная теория, система идей и взглядов, совокупность положений и принципов, на которых базируется механизм правового регулирования общественных отношений. Такой подход, основанный на «многоаспектности» понимания сущности доктрины, все более доминирует над характеристикой ее как источника права. В Российской Федерации доктрина либо не рассматривается как источник права, либо характеризуется как нетрадиционный («идеальный», «идеологический») его источник⁷.

Соглашаясь в целом с таким определением, мы полагаем, что в интересующий нас исторический период доктрина обладала специфическими особенностями, свойственными и другим источникам права того времени. Этой тематике был посвящен целый ряд работ в отечественной правовой науке⁸.

О. Д. Максимова выделяет в качестве доктрины и формы права революционное правосознание (в советский период)⁹. Это утверждение нельзя назвать бесспорным, поскольку в привычном понимании понятие революционного правосознания выходит за рамки доктрины – «учения, научной и философской теории, системы идей и взглядов, руководящих теоретических или политических принципов»¹⁰. Т. Ф. Яшук в качестве доктрины видит партийные акты, которые в отсутствие законов имели прямое действие¹¹. Его точку зрения в той или иной мере разделяют другие исследователи¹².

Вслед за вышеперечисленными авторами мы считаем, что идеологические взгляды революционно-партийных лидеров того времени, несомненно, становились той побудительной волей определенной части общества, благодаря которой формировалось правосознание, создавались правовые учения, концепции и правовые нормы.

Так, в основе советского уголовного права долгое время лежала концепция «перевоспитания преступника» (замены «карательной»

функции права на «исправительную»), предложенная и обоснованная в работах Е. Б. Пашуканиса «Общая теория права и марксизм»¹³ и П. И. Стучки «Государство и право в период социалистического развития»¹⁴. Влияние идеологии на правовую систему прослеживается в комментарии к Гражданскому кодексу РСФСР 1922 г., важную роль в создании которого принял А. Г. Гойхбарг¹⁵. Такие доктринальные разработки, на наш взгляд, следует отнести к идеологическим.

Упомянутые выше работы доказывают, что доктрина может быть определена и как источник, и как форма права. В первом случае доктрина представляет собой мировоззрение, убеждения, идеологию определенной части общества, направленные на придание некоторому порядку силы общеобязательного правила поведения (нормы права). Во втором случае доктрина выступает в качестве правила, не требующего дополнительного формально-юридического выражения.

По нашему мнению, в первые годы Советского государства в зависимости от происхождения существовали следующие виды доктрин.

1. Революционная идеология (революционное правосознание, революционное правопонимание), созданная политическими деятелями.
2. Разработки ученых-правоведов первых лет Советского государства.
3. Комментарии советских ученых к законам первых лет Советского государства.

Все эти виды доктрин применялись в качестве источника создания законодательных норм, а также непосредственно в правоприменительной деятельности новых органов государственной власти и судов.

Декреты 1917–1918 гг., зачастую носившие индивидуально направленный характер, как правило, не имели ссылок на иные нормативные акты. В Декрете СНК № 357 от 27 января 1918 г. «О конфискации механического сталелитейного и чугунного завода

Шиманского в г. Харькове» устанавливалось: «конфисковать все имущество механического, сталелитейного и чугунного завода Шиманского в г. Харькове, в чем бы имущество ни состояло, и объявить его собственностью Российской Республики <...> конфисковать все имущество фабрики Товарищества Иваново-Вознесенской ткацкой мануфактуры, в чем бы имущество ни состояло, и объявить его собственностью Российской Республики»¹⁶. При этом орган и порядок принятия были теми же самыми как для упомянутых декретов, так и для актов, носивших ярко выраженный нормативный характер и рассчитанных на регулирование общественных отношений неопределенного круга лиц.

Все царские узаконения как классово неприемлемые были отменены, новые (советские) еще не изданы. По этой причине акты индивидуально-правового характера не содержали нормативного обоснования. И. А. Шаповалов, проанализировав описанные акты, сделал вывод, что справедливость в советском праве ставилась превыше закона, и в случае разногласий между законом или его отсутствием и общими представлениями о справедливости решение должно быть принято на основании последней. Определение «идеала „должного“»¹⁷ формировалось на основе выстроенной государственной доктрины (идеологии).

В связи с этим вполне убедительной представляется гипотеза о том, что юридическим основанием принятия подобных нормативных и индивидуальных правовых актов являлись общие принципы и понятия революционного права, содержащиеся в различных видах правовых доктрин того времени. Подтверждение этому мы находим, например, в Постановлении Народного комиссариата по просвещению РСФСР от 1 декабря 1917 г., в соответствии с которым «украинскому народу» передавались военные трофеи и реликвии. Сам акт принят во исполнение резолюции ЦИК по результатам заслушивания доклада А. И. Луначарского. В акте содержит-

ся ссылка на резолюцию председателя СНК и некоторых наркомов о продолжении переговоров по порядку и срокам передачи военных реликвий¹⁸.

В. И. Ленин в Объяснительной записке к проекту главных оснований закона о 8-часовом рабочем дне прямо заявлял: «Законопроекты должны быть проникнуты во всем своем построении духом пролетарского недоверия к предпринимателям и к государству как органу, служащему предпринимателям: другими словами, дух классовой борьбы должен пропитывать все построение законопроекта, должен вытекать из суммы отдельных постановлений»¹⁹.

Существенное влияние марксистско-ленинской идеологии как структурной единицы советской правовой доктрины на формирование правовой системы первых лет советской власти отчетливо проявляется в авторстве декретов («Подписали: Председатель СНК В. Ульянов (Н. Ленин). Народный комиссар юстиции: П. Стучка, Управляющий делами Вл. В. Бонч-Бруевич, Секретарь Совета Н. Горбунов»²⁰). Те же лица являлись одновременно и авторами многочисленных программных речей, докладов, публицистических статей и других доктринальных работ, в которых комментировались, разъяснялись основные принципы построения государства и права²¹.

При таких обстоятельствах правоприменителю уже не требовалось находить конкретную норму права, для обоснования правомерности принятия решения или совершения юридически значимых действий. Правомерным считалось идеологически верное решение. Так, в Постановлении о введении в действие ГК РСФСР 1922 г. говорится, что «распространительное толкование Гражданского Кодекса РСФСР допускается только в случае, когда этого требует охрана интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс»²². Коллегиальность принятия таких решений должна была исключать сомнения в их легитимности. По мнению И. А. Шаповалова, действия правоприменителя в та-

кой ситуации считались легитимными, поскольку субъекты, выносившие правоприменительные акты (или создававшие законы), обладали тем же социальным статусом (пролетарским), что и субъекты, в отношении которых эти акты действовали. Таким образом, санкции, которые были применены, всегда одобрялись народом в силу того, что те, против кого они были применены, не были частью народа²³.

Таким образом, законотворческая и правоприменительная деятельность Советского государства была полностью подчинена революционной идеологии как одному из видов доктрины.

Самыми яркими примерами научных разработок первых советских правоведов как вида правовой доктрины, на наш взгляд, служат произведения П. И. Стучки²⁴. Одновременно он участвовал и в подготовке Декретов о суде²⁵. Так, П. И. Стучка обосновывал необходимость конфискации всей частной собственности прекращением эксплуатации одним классом другого. Те же принципы были заложены в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа²⁶.

В работе «Третий год советской юстиции» П. И. Стучка полагал, что «...одна систематизация или кодификация гражданской практики наших судов, проверенная и обобщенная теорией, дала бы нам новый Гражданский Кодекс...»²⁷. Размышляя над процессами развития правовой системы первых лет советской власти, он признавал: «У нас, конечно, не могло быть такой абсолютной веры в закон; декреты нового правительства были обязательны, рядом с ними – “революционная совесть и революционное (впоследствии социалистическое) правосознание”»²⁸.

Еще одним примером доктрины как источника права является работа П. И. Стучки «Народный суд в вопросах и ответах»²⁹ и последовавшие за ней Руководящие начала по уголовному праву РСФСР от 12 декабря 1919 г. (далее – Руководящие начала). Первый пункт Руководящих начал гласил: «Право – это си-

стема (порядок) общественных отношений, соответствующая интересам господствующего класса и охраняемая организованной его силой». Данное определение выработано в коллегии Наркомюста под непосредственным руководством П. И. Стучки. В работе «Народный суд в вопросах и ответах» (1918) П. И. Стучка дает определение преступлению и проступку³⁰, наказанию³¹, целям наказания³², разрабатывает процессуальные институты задержания или ареста обвиняемого³³, определяет основания истребования залога³⁴, рассматривает порядок усыновления³⁵ (в КЗАГС РСФСР от 22 октября 1918 г. усыновление будет запрещено), предварительное обеспечение иска³⁶, установление опеки³⁷.

Данные доктринальные изыскания Стучки носят общетеоретический характер: автор дает определения юридическим понятиям, существовавшим до революции, наполняя их при этом новым содержанием.

Случаи применения доктрины непосредственно для регулирования тех или иных отношений, наравне с законодательными источниками права, встречаются намного реже. В ходе работы над данной статьей мы изучили свыше 100 материалов расследования, проводившихся различными государственными органами, в том числе революционными трибуналами и следственными комиссиями, процессуальные акты. Большинство из них вообще не содержат какого-либо нормативного обоснования. Например, Ордером № 109 от 7 января 1918 г. Комиссариата по делам печати Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов была закрыта газета «Воля страны» за «систематические клеветнические публикации против советской власти»³⁸. Все опечатанные экземпляры подлежали конфискации. Какие-либо правовые основания принятия такого решения в Ордере отсутствуют. В изученных нами следственных делах обнаружены удостоверения, выдававшиеся следственными комиссиями в тех случаях, когда расследование завершалось прекращением производства по делу.

Удостоверения содержат лишь констатацию недоказанности «выставленного обвинения в контрреволюционности» в отсутствие какого-либо правового основания принятия такого процессуального решения.

Лица, осуществлявшие расследование, руководствовались в своей деятельности преимущественно революционным правосознанием, интересами победивших классов и общими идеологическими принципами революции. В докладе Революционного трибунала печати в отношении газеты «Время» содержится вывод о «недопустимом для революционного пролетариата и крестьянства отношении к революционной власти в лице Совета Народных Комиссаров в целом, а также к отдельным его представителям»³⁹. Сформулированное обвинение стало основанием для принятия трибуналом решения, записанного от руки ниже основного текста о привлечении газеты к ответственности. И. А. Шаповалов объясняет принятие такого рода решений в начале 1920-х гг. XX в. тем, что «...противодействие государству...» считалось достаточным признаком правонарушения и основанием для применения санкции к субъекту⁴⁰.

Постановлением Дивизионного комитета № 11 от 16 ноября 1917 г. по следственному делу по обвинению офицеров 5-й Кавказской армии в контрреволюционных действиях было решено: «Удалить тех офицеров, которые нейдут (орфография оригинала. – Д. Д.) рука об руку с солдатами и казаками, а также и лишних, не занимая никакой должности»⁴¹. Каких-либо правовых оснований принятия такого решения постановление не содержало.

Непосредственное влияние доктрины на правоприменительную практику прослеживается и в выборе меры наказания по уголовным делам. П. И. Стучка в работе «Народный суд в вопросах и ответах» подчеркивал: «Самое лишение свободы для здоровых с способных к труду подсудимых в новом строе всегда понимается как обязательная работа, только в стеснительных условиях, то есть под стражей и с изоляцией, отделением от

остального мира...»⁴². Ревтрибунал 18 января 1919 г., вторя доктринальному подходу, приговорил осужденного «к тягчайшим общественным принудительным неприятным работам с лишением свободы...»⁴³. П. И. Стучка считал, что основные и дополнительные уголовные наказания должны назначаться совместно, что и было отражено в упомянутом выше приговоре, хотя и без непосредственного на то указания в самом решении суда. Подтверждением, что положения именно этого произведения стали правовым основанием приговора, служит выступление Д. И. Курского на 2-м Всероссийском съезде областных и губернских комиссаров юстиции в Москве (2 июля 1918 г.). Он отмечал: «Первая работа – это очень популярное изложение процесса в Народном Суде, работа П. И. Стучки, которая может быть озаглавлена “Новый суд в вопросах и ответах”⁴⁴. Это будет популярное, очень доступное руководство для Суда»⁴⁴. Такие работы советских юристов следует признать источником непосредственного применения.

В той же работе Стучки рассматривается понятие «соучастия в преступлении», санкция за которое, по мнению автора, не может иметь жесткой законодательной регламентации и должна варьироваться в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Вместе с тем П. И. Стучка не исключает существования определенных критериев судебного усмотрения при выборе конкретного наказания, указывая, что «было бы смешно наказывать богача 10 рублями»⁴⁵ (в приведенном примере таким критерием рекомендовалось считать имущественное положение подсудимого). В данном контексте доктрина содержит конкретную практическую рекомендацию для суда, выходящую за рамки непосредственного правового регулирования.

П. И. Стучкой обосновывается право «народного Суда» выбирать, писать ли в решении/резолуции подробную мотивировочную часть или нет. Такой доктринальный подход незамедлительно стал процессуальным правилом в деятельности советских судов. Неко-

торые из обнаруженных нами судебных актов детально аргументированы и мотивированы, другие – содержат лишь резолютивную часть, анализ и оценка имеющихся в деле доказательств отсутствует⁴⁶.

Таким же правилом стало высказывание ученого о том, что «в случае несостоятельности лиц, с которых эти издержки присуждены, таковые обращаются на счет государства»⁴⁷. Местный народный суд второго района, Задонского уезда, Воронежской губернии применил его в своем решении от 8 марта 1919 г. и постановил: «От судебной пошлины сторон освободить ввиду их крайней бедности»⁴⁸.

В результате анализа работы ученых-юристов можно разделить на три категории.

1. Работы, в которых вводятся новые понятия, несвойственные для прежней системы права. Эти нововведения, несомненно, были обусловлены сменой идеологического курса.

2. Работы, посвященные переосмыслению существующих правовых понятий с позиций революционной идеологии.

3. Изыскания практической направленности, основным назначением которых является разработка конкретных материальных и процессуальных правил для судебной и иной правоприменительной практики.

Лишь в отдельных немногочисленных случаях мы встречаем в правоприменительных актах ссылки на нормы уже принятых к тому времени советских законов. Например, следователь следственной комиссии при Петроградском революционном трибунале, рассмотрев дело юнкеров и находя, что названным в деле юнкерам не может быть предъявлено обвинение в контрреволюционных действиях, постановлением от 20 августа 1918 г. настоящее дело производством прекратил, применив п. 3 Декрета СНК от 1 мая 1918 г.⁴⁹

Исследование обнаруженных нами архивных материалов показало, что правовая доктрина в первые годы советской власти в различных своих разновидностях не только активно использовалась в качестве основы для строительства государства и права, но

и применялась непосредственно в качестве формы права.

Государственные органы при принятии своих решений не могли ссылаться на нормы отмененного права Российской империи. Поэтому большинство изученных нами материалов не содержат нормативных оснований. Между тем революционная идеология (в форме революционного правопонимания и массового правосознания) успешно выполняла функцию регуляции поведения, присутствуя в текстовых конструкциях правоприменительных актов.

К применявшейся разновидности доктрин того времени можно отнести и комментарии действовавшего законодательства. Так, после принятия Постановления СНК от 28 октября 1919 г. «О мерах по борьбе со спекуляцией» на заседаниях Особой междуведомственной комиссии, на рассмотрение которой передавались все дела о спекуляции, заслушивались доклады члена комиссии П. И. Стучки. В своих выступлениях ученый и практик, по сути, давал доктринальное толкование упомянутому Постановлению, одновременно выступая в качестве его правоприменителя⁵⁰.

К примеру, п. 9 Постановления упоминал о «закрытии имеющихся в Москве и других городах контрагентских контор, иногородних, правительственных как военного, так и гражданского ведомств и общественных (кооперативных) органов по продовольствию и снабжению». По результатам совещания Особой междуведомственной комиссии от 14 декабря 1919 г. п. 9 был истолкован и применен следующим образом: «Ликвидировать все контр-аген. конторы к 1-му январю 1919»⁵¹. Как видно из этого примера, правоприменитель посредством толкования допустил замену «закрытия» контор на их «ликвидацию», изменив тем самым не только характер нормы (временное ограничение было заменено на прекращение деятельности), но и установив новое правило о сроках проведения этого мероприятия.

Важную роль в области формирования советской правовой доктрины, помимо П. И. Стучки, сыграл А. Г. Гойхбарг. Его научно-практическая деятельность была сосредоточена на правотворчестве и комментировании существующего законодательства, автором также были изданы учебники по отраслевым правовым дисциплинам, предприняты научные исследования в области общей теории права. Среди таких работ наиболее значимой с точки зрения применения ее в качестве доктринального источника права является комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР 1922 г. под редакцией А. Г. Гойхбарга. Иные труды («Пролетариат и право»⁵², «Социальное законодательство Советской республики»⁵³, «Социализм в сельском хозяйстве»⁵⁴) посвящены легитимации и разъяснению целесообразности политических решений, принимавшихся советским руководством.

Свои разработки А. Г. Гойхбарг предпринял в условиях начавшегося перехода к НЭПу и связанного с этим расширения спектра общественных отношений, требовавших нормативного урегулирования, формой которого и стал Гражданский кодекс РСФСР (далее – ГК). Объемный акт был принят в очень короткий срок, в течение года, что препятствовало своевременному изменению судебной практики, затрудняло единообразное понимание многих правовых норм и вызывало объективную потребность со стороны правоприменительных органов в дальнейшей деятельности ученого, который одновременно возглавлял комиссию по подготовке ГК.

В отсутствие каких-либо нормативных механизмов или хотя бы сформированных правовых позиций по применению ГК, комментарии ученого явно выходили за пределы толкования, зачастую изменяя или дополняя саму норму, что подтверждает нашу гипотезу о доктрине как источнике и форме права, непосредственно применявшейся на практике.

Так, в комментарии к ст. 66 ГК признается, что «переход права собственности путем

“constitutum possessorium” также не регламентируется Гражд. Кодексом»⁵⁵. Однако в рекомендациях правоприменителю в комментарии к ГК утверждается, «что такой исход возможен»⁵⁶. В комментарии к ст. 23 детализируются предметы, подлежащие изъятию из частного оборота, с оговоркой о том, что «телеграф и радиотелеграф могут быть предметом частной собственности не иначе, как из основания концессии, запрашиваемой у правительства»⁵⁷, в то время как в самой статье такая возможность не предполагается: «...телеграфное и радиотелеграфное имущество... являются изъятиями из частного оборота»⁵⁸.

Таким образом, комментарии А. Г. Гойхбарга следует признать специфическим источником права первых лет Советского государства, направленным на реализацию правоприменительными органами уже принятых норм и восполнения отсутствующего в полноценном виде механизма правового регулирования общественных отношений.

В завершении настоящего исследования приходим к следующим выводам.

1. Правовая доктрина первых лет Советского государства может быть определена как источник и форма права. В первом случае доктрина выглядит как мировоззрение, убеждения, идеология определенной части общества, направленные на придание некоторому порядку силы общеобязательного правила поведения. Во втором случае доктрина выступает в качестве правила, не требующего дополнительного формально-юридического выражения.

2. Доктрина в советском праве выражалась не только в толковании существующего законодательства или разъяснении практики, но и в дополнении существующего законодательства (после 1922 г.), которое было принято в сжатые сроки и не могло охватить весь спектр правоотношений, возникавших при новом государственном строе.

3. В первые годы Советского государства существовали следующие виды доктрин: революционная идеология (революционное

правосознание, революционное правопонимание), выработанная политическими деятелями; разработки ученых-правоведов первых лет советского государства; комментарии советских ученых к узаконениям первых лет советского государства.

4. Разработки советских ученых-правоведов в первые годы советского государства можно разделить на три вида: идеологической, общетеоретической и практической направленности. В первых легитимировался выбранный политической верхушкой социалистический путь развития советского права в целом, во вторых переосмыслились общеправовые понятия, имевшиеся и в капитали-

стических правовых системах, с точки зрения социализма, последние были направлены на восполнение правового вакуума, сложившегося в результате отмены всех царских узаконений (до 1922 г.), соответственно.

5. Все виды доктрин применялись чаще всего в качестве источника создания законодательных норм, реже – в качестве нормативного основания правоприменительной деятельности органов государственной власти и судов РСФСР. При этом основным видом доктрины, применявшейся государственными органами, была революционная идеология в форме революционного правопонимания и массового правосознания.

¹ См., например: *Абдрашитов В. М.* Прецедент как новый источник российского права и современная практика Европейского суда по правам человека // *Право и практика.* 2012. № 1. С. 44–48; *Еремин С. Г.* Понятие, значение и роль «мягкого права» как нового источника финансового права России // *Финансовое право.* 2018. № 1. С. 8–14; *Его же.* Нормы «мягкого права» как новый источник финансового права России // *Финансовое право.* 2018. № 10. С. 3–5; *Абрамов С. Г.* Концепция новой правовой системы источников права при осуществлении государством правовой политики в сфере предпринимательской деятельности // *Юрид. наука.* 2018. № 4. С. 43–49.

² См.: *Жукова-Василевская Д. В.* Источники права в первые годы советской власти // *Проблемы развития государства и права в современном российском обществе.* Московский университет МВД РФ им. В. Я. Кикотя. М., 2007. С. 271–284; *Самсонов Н. В.* Развитие системы источников гражданского процессуального права в первые годы советской власти // *Государственная служба.* 2018. Т. 20, № 3. С. 78–82.

³ См.: *Энциклопедия государства и права* / под ред. П. Стучки. М., 1925. Т. 2. С. 312.

⁴ См.: *Кича М. В.* Соотношение форм и источников права с позиции интегративного правопонимания // *Юридическая наука.* 2014. № 2. С. 25.

⁵ См.: *Толковый словарь русского языка* : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 1. М., 1935 ; Т. 4. М., 1940.

⁶ См.: *Васильев А. А.* Правовая доктрина как источник права // *Публично-правовые исследования.* 2012. Т. 2. С. 38–75; *Желонкин С. С.* Особенности юридической доктрины как источника права и условия ее применения (на примере добрых нравов и публичного порядка) // *Юридическая наука и правоприменительная практика.* 2012. Вып. 3 (21). С. 22–26; *Ковалева Л. А.* Место доктрины в системе источников права // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.* 2009. Вып. 3 (4). С. 82–83; *Овчинников А. И.* Правовая доктрина как источник права в Российской Федерации // *Философия права.* 2016. Вып. 2 (75). С. 59–64; *Полянский Д. А.* Правовая доктрина как особое правовое явление // *Вестник Тамб. ун-та. Серия: Гуманитарные науки.* 2013. Вып. 11 (127). С. 328–337.

⁷ См.: *Павликов С. Г.* О доктрине как источнике права // *Государство и право.* 2013. № 6. С. 18–25.

⁸ См.: *Гинзбург Ю. В.* Система источников правового регулирования в РСФСР в 20–30-е годы XX века (на примере нормотворчества в сфере образования) // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* 2012. Т. 7. С. 183–195; *Дорская А. А.* Проблема источников права и

их соотношении в советской правовой науке 1920–50-х гг. // История, теория, практика российского права. 2013. Вып. 9. С. 49–55; Ильина Т. Н. Нормотворчество органов власти советского государства в первые послереволюционные годы // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. 2013. Вып. 6. С. 116–129; Никулин В. В. Революционная теория права : мировоззренческие истоки большевистской концепции права // Вестник Тамб. ун-та. Гуманитарные науки. 2011. Вып. 8 (100). С. 300–304; Попадопуло Л. Н. Особенности становления источников советского права // Пробелы в Российском законодательстве. 2017. Вып. 6. С. 155–157; Стальгевич А. К. Некоторые вопросы общей теории советского государства и права и их освещение советскими учеными в 20-е годы // Труды Высшей школы МВД. 1973. Вып. 35. С. 72–84.

⁹ См.: Максимова О. Д. Революционное правосознание как источник советского права и законодательства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 9 (47). Ч. 2. С. 88–94.

¹⁰ Марченко М. Н. Источники права : учеб. пособие. М., 2013. С. 605.

¹¹ См.: Яшук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг. Омск, 2007. С. 100.

¹² См.: Винниченко О. Ю., Ваганов А. М. К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права // Вестник Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические исследования. 2012. № 3. С. 204–209; Минниес И. В., Токмин С. А. Партийный акт как источник права // Академический юридический журнал. 2014. № 4 (58). С. 4–12; Кожевников В. В. Партийные акты в системе источников советского права // Современное право. 2016. № 11. С. 145–148.

¹³ Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С. 169.

¹⁴ Стучка П. И. Государство и право в период социалистического развития. М., 1927. URL: <https://naukaprava.ru/catalog/435/936/1987/18172?view=1>

¹⁵ См.: Гражданский кодекс РСФСР : Комментарий / под ред. А. Г. Гойхбарга и И. Г. Кобленца. М., 1925.

¹⁶ Декрет СНК № 357 от 27 января 1918 года «О конфискации механического сталелитейного и чугунного завода Шиманского в г. Харькове» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 378.

¹⁷ Шаповалов И. А. Формирование правосознания в Советской России в 1917–1920-х гг. М., 2005. С. 198.

¹⁸ О передаче трофеев украинскому народу : постановление СНК РСФСР от 1 декабря 1917 г. URL: <https://wfi.lomasm.ru/>

¹⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 19. 1909–1910. М., 1980. С. 159.

²⁰ О роспуске Петроградской Городской Думы : декрет СНК № 37 от 16 ноября 1917 г. // Собрание Узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М., 1942. С. 32.

²¹ См. например: Стучка П. И. Революционная роль права и государства : общее учение о праве и государстве. М., 1921.

²² О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР : постановление ВЦИК от 31 октября 1922 г. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/9512>

²³ См.: Шаповалов И. А. Указ. соч. С. 109.

²⁴ См.: Стучка П. И. Ленинизм и государство : (Политическая революция). М., 1924; Его же. Революционная роль советского права. М., 1934.

²⁵ См.: Декрет о суде № 1. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm; Декрет о суде № 2. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude2.htm; Декрет о суде № 3. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_316.htm

²⁶ См.: Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 3 января 1918 г. // Собрание Узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М., 1942. С. 234–235.

²⁷ РГАСПИ Ф. 153 (Стучка Петр Иванович). Оп. 1. Д. 7. С. 3.

²⁸ Там же. С. 8.

²⁹ Стучка П. И. Народный суд в вопросах и ответах : неофициальное руководство с алфавитным предметным указателем и с приложением важнейших для Народного суда декретов Рабоче-крестьянского правительства. М. ; Петроград, 1918.

³⁰ См.: Там же. С. 54.

³¹ См.: Там же. С. 56.

³² См.: Там же. С. 56.

³³ См.: Там же. С. 61.

³⁴ См.: Там же. С. 61.

³⁵ См.: Там же. С. 42.

³⁶ См.: Там же. С. 47.

³⁷ См.: Там же. С. 49.

³⁸ ГАРФ. Ф. 337. (Революционный трибунал печати). Оп. 1. Д. 3.

³⁹ Там же. Д. 6.

⁴⁰ См.: Шаповалов И. А. Указ. соч. С. 198.

⁴¹ ГАРФ. Ф. 336. (Следственная комиссия ревтрибунала при Петроградском совете рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.) Оп. 1. Д. 18.

⁴² Стучка П. И. Народный суд в вопросах и ответах... С. 58.

⁴³ ГАРФ. Ф. Р-1005. (Верховный трибунал при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете; Верховный суд РСФСР.) Оп. 67. Д. 10.

⁴⁴ ГАВО. Ф. Р-36. (Отдел юстиции Воронежского губисполкома Совета рабочих крестьянских и красноармейских депутатов.) Оп. 1. Д. 10. С. 5.

⁴⁵ Стучка П. И. Народный суд в вопросах и ответах... С. 58.

⁴⁶ ГАРФ. Ф. Р-1005. (Верховный трибунал при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете; Верховный суд РСФСР.) Оп. 67. Д. 10.

⁴⁷ Стучка П. И. Народный суд в вопросах и ответах... С. 65.

⁴⁸ ГАВО. Ф. Р-410. Оп. 1. Д. 1. С. 26.

⁴⁹ ГАРФ. Ф. 336. (Следственная комиссия при Петроградском совете рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.) Оп. 1. Д. 17.

⁵⁰ См.: О мерах по борьбе со спекуляцией : постановление СНК от 28 октября 1919 г. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/16472-28-oktyabrya-postanovlenie-snk-o-merah-borby-so-spekulyatsiy#mode/inspect/page/3/zoom/4>

⁵¹ РГАСПИ. Ф. 153. (Стучка Петр Иванович.) Оп. 1. Д. 5. С. 11.

⁵² Гойхбарг А. Г. Пролетариат и право. М., 1919.

⁵³ Гойхбарг А. Г. Социальное законодательство Советской республики. М., 1919. С. 14.

⁵⁴ Гойхбарг А. Г. Социализм в сельском хозяйстве. М., 1919. С. 28.

⁵⁵ О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р. : постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. (вместе с Гражданским кодексом Р.С.Ф.С.Р.) (с изм. от 02.02.1923). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁶ Гражданский кодекс РСФСР : Комментарий / под ред. А. Г. Гойхбарга, И. С. Перетерского и З. Р. Теттенборн. М., 1924. Вып. 4. С. 24.

⁵⁷ Там же. С. 64.

⁵⁸ Там же. С. 65.

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Донцов Д. П., студент

E-mail: dontsovdan@yandex.ru

Tel.: 8-915-581-00-58

Higher school of Economics

Dontsov D. P., Student

E-mail: dontsovdan@yandex.ru

Tel.: 8-915-581-00-58

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

О СУЩНОСТИ ПРАВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Публикация представляет собой эссе, в котором рассматривается естественная, нормативная и прагматическая природа права, его общесоциальная и классовая сущность.*

Ключевые слова: право, правопонимание, сущность права, правовое регулирование.

ABOUT THE ESSENCE OF LAW IN THE MODERN WORLD

The Publication is an essay that examines the natural, normative and pragmatic nature of law, its General social and class essence.

Key words: law, legal understanding, essence of law, legal regulation.

Поступила в редакцию 14 августа 2020 г.

Юристы и до сих пор ищут определения для своего понятия права.

*Иммануил Кант. Критика чистого разума
(пер. Н. О. Лосского)*

Вопрос о сущности права имеет первоочередное значение, так как он направлен на корни в понимании права, его специфики, а следовательно, и всех правовых и иных, испытывающих воздействие права явлений.

С развитием юридической науки право, как многогранный объект познания, изучалось с самых различных сторон. Многовековой процесс изучения привёл к тому, что сегодня мы знаем о праве естественном и по-

зитивном, национальном и международном, о частном и публичном, субъективном и объективном и т. д.

Вместе с тем ответ на вопрос о сущности права не только не был дан, но и с изучением пришло понимание, что сам вопрос оказался куда более сложным, сопоставимым с основными вопросами философии, например, с таким как «познаваем ли мир». Для юриста ответ на него сопоставим по значению с ответом на «Главный вопрос жизни, Вселенной и всего такого» (из культового романа Дугласа Адамса «Путеводитель для путешественников по Галактике автостопом» (1979)).

В этом небольшом эссе я предлагаю ознакомиться с моими рассуждениями по теме вопроса.

1. Терминологическая проблема.

Язык как средство коммуникации имеет пределы. Его роль во влиянии на мышление

* Эссе студента И. А. Кожемяко было подготовлено для финала конкурса «Аргументатор», организованного кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета ВГУ и проведенного среди первокурсников юридического факультета ВГУ в мае и июне 2020 г. Публикуется работа участника, занявшего по итогам конкурса 3-е место.

©Кожемяко И. А., 2020

человека показана, например, в романе-антиутопии Джорджа Оруэлла «1984». Язык в романе служит тоталитарному режиму и призван сделать невозможным оппозиционный образ мышления или речи путем исключения слов или выражений, описывающих понятия свободы, революции и подобных им.

Используя данный пример, хочу обратить внимание, что в споре о сущности права различных теорий, таких как нормативистская, социологическая, естественная и другие, имеется, в том числе, и лексическая составляющая. Незаметно для спорящих лиц вопрос «что есть право?» преобразовывается в вопрос «что называть правом?». Наиболее ярко это проявляется в конфликте позитивистской и естественно-правовой концепций. Зачастую, не отрицая самого явления «естественного права», представители позитивистской школы его от собственно права (по их мнению) отделяют. Соответственно спор как бы уходит в сторону, меняя свою повестку. Это я считаю неправильным. Потому условимся, что под термином «право» будет пониматься некая бóльшая категория, чем просто совокупность норм, установленных или санкционированных государством и обеспеченных его принудительной силой.

2. Естественная природа права.

Формулируя вопрос, я не хотел ставить тезис об исключительно естественной природе права. В предыдущем абзаце я говорил, что «зачастую, не отрицая самого явления “естественного права”, представители позитивистской школы его от собственно права (по их мнению) отделяют». Однако некоторые представители юридического позитивизма вовсе отрицают явление, называемое «естественным правом». Считаю такую позицию неверной.

Краеугольными аргументами данной точки зрения служат позиции, что отсутствует четкий, исчерпывающий перечень естественных прав, отсутствует универсальное естественное право. Естественное право и

вправду отличается от естественных законов мироздания, таких как законы математики или физики, существующих независимо от воли и от самого существования человека и человеческого общества. Вместе с тем доктрина естественного права и не претендует на такую «естественность». Законы естествознания, например, математические, нарушить невозможно (т. е. невозможно сделать сумму двух и двух равной не четырем), в отличие от естественных прав, например, права на жизнь. Также, в отличие от законов естествознания, естественные права непостоянные. Естественность некоторых правил поведения объясняется их логической и практической целесообразностью. Например, «право на жизнь» тем естественно, что приводит к лучшему развитию общества, в котором оно соблюдается, в сравнении с обществом, в котором оно не соблюдается. Таким образом, критерий естественности права – его **объективная** необходимость. А поэтому естественные права являются объективными по своей природе. Люди могут открыть их, познать, но они не могут уничтожить их или заменить. Большинство естественных прав существуют (но не всегда действуют!) в течение определенного исторического периода в конкретном обществе, после чего уступают место новым. Однако они не уничтожаются, а теряют силу ввиду новых условий и сходят на нет, чтобы уступить место новым правам, которые не создаются волею людей, а возникают на базе новых условий. Это наглядно видно на примере такого естественного права, как «неотчуждаемость частной собственности». Во времена кризиса и заката феодальной системы общественных отношений оно являлось естественным, так как было с логической и практической точки зрения целесообразным, однако не являлось таковым во времена рабовладения, когда, в силу неразвитости буржуазных, торговых отношений, не являвшихся на тот момент передовой движущей силой, оно тормозило бы развитие

общества. Признание и санкционирование какого-либо своевременного естественного права государством является необходимостью, так как в противном случае общество либо «взорвется», т. е. добьется этого насильственным, революционным путем, либо «перегревшись», отступит в своем развитии. При познании же «естественного права» его закрепление в нормах позитивного права будет являться «познанной необходимостью», как это было во времена просвещенного абсолютизма в Европе.

3. Нормативная природа права.

При обосновании и признании концепции естественного права может сложиться впечатление, что нормативная сущность права является как бы вторичной по отношению к естественной. Это также не является верным, так как естественные права не являются единственным источником (в смысле наполнения содержанием) позитивного права. В первую очередь, источником содержания позитивного права выступает мировоззрение отдельной личности, воля правящего класса или даже всего общества. В этом смысле нормы позитивного права могут не совпадать с естественным правом (в некоторых случаях даже быть более прогрессивными, как это было, например, после Октябрьской революции). Также позитивное право играет несколько другую роль, нежели естественное. Если естественное право задает направление, является своеобразной разметкой на магистральной, то позитивное выступает автомобилем, т. е., переходя на буквальный смысл, тем инструментом, который непосредственно регулирует, поддерживает целостность общественных отношений.

4. Прагматическая природа права.

Под термином «прагматическая природа права» я обозначил сторону действительного воплощения права, т. е. правореализацию и правовые отношения во всем их многообразии. В сравнении с социологической теорией прагматическая сущность права – более ши-

рокое понятие, включающее в себя, в том числе, и психологический аспект как фактор, побуждающий к действию. Именно он представляется мне связующим звеном между формальной и фактической стороной права, т. е. между общеобязательными формально-определенными нормами и правоотношениями. Именно на этом уровне, как я предполагаю, и раскрывается описанное Габриэлем Феликсовичем Шершеневичем явление, названное «чувством законности» в его знаменитой публичной лекции «О чувстве законности» (1897). Показателем высокого уровня правовой культуры личности не может являться исключительно знание закона (многие преступники в силу жизненного эмпирического опыта владеют уголовно-правовой материей на уровне заметно более высоком, чем обывательский), таким показателем также выступает наличие у человека стремления действовать в соответствии с законом, т. е. претворять позитивные нормы в жизнь. В данном случае имеется в виду не только правомерное поведение (которое может быть вызвано страхом), а неукротимое, может быть, бессознательное, внутренне убеждение поступать согласно с законом, потребность соблюдать правовые нормы, претворять их в жизнь.

Таким образом, широкое понимание права в моем представлении включает в себя цепочку из естественного, позитивного и прагматического права (в последнее входят правосознание, правореализация и правоотношения). Обращу внимание, что через мое эссе и изложенные в нем мои аргументы также проходили нитью элементы марксистской концепции права, с которой я согласен не во всех, но во многих аспектах.

5. Общесоциальная и классовая сущность права.

Следующим по важности вопросом после вопроса «что есть право» является вопрос о назначении права в обществе, иными словами, каковы основные функции права и чьи интересы оно выражает...

Как известно из курса теории государства и права, функции права – это основные направления правового воздействия, выражающие роль права в упорядочении общественных отношений. Принято выделять две группы функций: общесоциальные и специально-юридические. Однако обе эти группы в своей сущности являются общесоциальными.

По мнению Рудольфа Иеринга (представителя реалистической школы), сущность права заключается в его практическом осуществлении. Развивая его мысль, можно сравнить право с ножом: неважно кому нож будет служить – повару или преступнику, первостепенное его назначение в том, чтобы им резали. Аналогично первостепенное назначение права – быть регулятором общественных отношений, так как независимо от того, чью волю выражает право, оно всегда выступает регулятором отношений всего общества, выполняет экономическую, политическую, воспитательную и коммуникативную функции, а также регулятивную и охранительную. Ввиду этого невозможно говорить об отсутствии общесоциального аспекта в праве, так как, регулируя отношения всего общества, он в большей или меньшей степени выражает волю всего населения.

Между тем это не отрицает, что право выражает интересы одних социальных групп больше, чем интересы других. Чтобы это продемонстрировать, обратимся к определению сущности. Сущность – это глубинные признаки предмета. Один из таких глубинных признаков права в позитивном понимании – установление и охрана государством. В различные эпохи к государственному управлению были привлечены лишь отдельные, привилегированные социальные группы. И в наши дни влияние на институт государства разными гражданами также имеет различные масштабы. Установленное и охраняемое государством позитивное право всегда будет выражать волю одних индивидуумов и социальных групп больше, чем других, невзирая

на общепризнанную ценность принципов равенства и равноправия.

Тенденции эволюции человеческого общества таковы, что ввиду технологического развития, развития производительных сил, производственных отношений, становления информационного, постиндустриального общества происходит уменьшение роли классового аспекта права. Сегодня согласно Конституции Российской Федерации «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Они имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдумах, имеют равный доступ к государственной службе. Однако еще сто пятьдесят лет назад большая часть населения в Российской империи, самой многочисленной составляющей которой были крестьяне, никак не могла участвовать в государственной жизни. Из всего этого мы видим, что «сущность права» – категория динамичная. Со времен восточных деспотий и античного рабства до наших дней наблюдается тенденция передачи преобладающей роли от классовой составляющей общесоциальной.

Перейдем к итогу моих рассуждений. Вопрос о понимании в современном мире сущности права ярко иллюстрирует древнеиндийская притча о слепых, трогаящих слона, чтобы понять, что тот собой представляет. Каждый из них трогает разные части тела, но при этом только какую-то одну из них. В итоге каждый описывает слона по-разному, при этом на самом деле ни одно из описаний не является верным. Изучая различные школы, теории, концепции правопонимания, я обратил внимание, что у каждой из них есть свои как достоинства, так и существенные недостатки, выступающие ахиллесовой пятой. Аналогичным представляется мне спор между сторонниками классовой и общесоциальной

ной направленности права. При отстаивании каждой из этих идей в чистом виде, при игнорировании недостатков каждой из них и попытках дать натянутые обоснования невозможно получить на выходе верного ответа. Люди по отношению к пониманию вопроса о природе, сущности права являются такими же, условно говоря, «слепыми». И не лучше ли, помимо споров, также дополнять описание друг друга, чтобы вместе составить пол-

ное, по возможности максимально верное представление о праве и его сущности.

Считаю, что весь накопленный научный юридический опыт позволяет говорить о широком, интегративном понимании права как сверхсложного явления культуры, обеспечивающего взаимодействие людей, где слабые позиции одной теории дополняются и покрываются позициями другой, формируя наиболее ясную картину.

Воронежский государственный университет

Кожемяко И. А., студент

E-mail: iwank01@mail.ru

Voronezh State University

Kozhemyako I. A., Student

E-mail: iwank01@mail.ru

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ НА ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье анализируются современное федеральное и региональное законодательное регулирование понятия и видов избирательных систем, которые могут применяться на выборах в органы местного самоуправления. Акцентируется внимание на муниципальном правотворчестве и опыте использования избирательных систем в конкретных муниципальных образованиях (на примере Липецкой и Воронежской областей). Исследуются теоретические проблемы избирательных систем, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ по данному институту избирательного права.

К л ю ч е в ы е с л о в а: органы местного самоуправления, муниципальные выборы, избирательные системы, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, избирательные округа, муниципальная многопартийность.

THE ELECTORAL SYSTEM IN THE ELECTIONS TO THE LOCAL SELFGOVERNMENT BODIES: LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF USING, PROBLEMS OF THEORY AND LAW ENFORCEMENT

The article analyzes the current Federal and regional legislative regulation of the concept and types of electoral systems that can be used in local government elections. The article focuses on municipal law-making and the experience of using electoral systems in specific municipalities (for example, in the Lipetsk and Voronezh regions). The article examines the theoretical problems of electoral systems, as well as the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on this institution of electoral law.

К е y w o r d s: local government bodies, local elections, electoral systems, majority electoral system, proportional electoral system, electoral districts, municipal multiparty system.

Поступила в редакцию 4 августа 2020 г.

13 сентября 2020 г. на основании п. 3 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ¹ (далее – Закон № 67-ФЗ) установлен как оче-

редней единый день голосования, в который планируется провести выборы в органы публичной власти всех уровней, в том числе депутатов 7433 представительных органов местного самоуправления, а также глав 861 муниципального образования². Только на территории Липецкой и Воронежской областей местные выборы пройдут практически

© Попов В. А., 2020

во всех муниципальных образованиях, где законами и уставами предусмотрен такой порядок замещения муниципальных должностей: избирательные кампании по выборам 2459 депутатов пройдут в 275 сельских, 6 городских поселениях и 1 городском округе Липецкой области³; в представительные органы местного самоуправления муниципалитетов Воронежской области планируется провести 458 кампаний, в том числе в 4 муниципальных районах и 2 городских округах, а также выборы глав 76 сельских и городских поселений⁴. В связи с этим вновь и вновь проявляется актуальность института выборов как формы непосредственной демократии с точки зрения конституционного права и как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления с точки зрения отрасли муниципального права. Нельзя не согласиться со справедливым утверждением Е. Л. Романовой о том, что «развитие демократических начал в формировании и деятельности местного самоуправления невозможно себе представить без всеобщих, свободных, равных муниципальных выборов»⁵. Однако, к сожалению, проведенная в 2014–2015 гг. реформа позволила региональному законодателю и муниципальным образованиям установить иные, кроме выборов, способы замещения выборных муниципальных должностей. К примеру, если население сельских и городских поселений Липецкой области ранее обладало активным избирательным правом на выборах 4 местных органов власти – Совета депутатов и главы поселения и аналогичных органов муниципального района, в состав которого они входят, – то с 2015 г. количество местных выборов снизилось до 1, поскольку на основании п. 2 ч. 1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁶ (далее – Закон № 131-ФЗ) и правовых позиций Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П⁷ областным законом 2014 г.⁸

был установлен единственный способ замещения должности главы района – его избрание представительным органом по результатам конкурса, а также в соответствии с уставами всех данных муниципальных образований представительный орган стал формироваться на косвенных выборах, из депутатов поселений по равной норме представительства. Несмотря на сохранение для поселений всех способов замещения должности главы, в уставах всех муниципалитетов соответствующего вида был закреплен конкурсный порядок. Тем не менее ряд институтов избирательного права, в том числе проблема определения оптимальной избирательной системы, до сих пор вызывают споры у теоретиков и находят разное проявление в нормотворчестве, в связи с чем важно рассмотреть понятие и виды избирательных систем, применяемых на местных выборах, и отметить основные проблемы их использования в контексте того, что главная задача определения результатов выборов – максимальный учет волеизъявления каждого избирателя.

Дефинитивная ст. 2 Закона № 67-ФЗ не закрепляет понятие избирательной системы, поэтому в литературе данная категория обычно воспринимается в широком и узком смысле. Согласно широкой трактовке избирательная система представляет собой упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти, составляющие порядок выборов⁹. Такая абстрактная формулировка охватывает деятельность всех субъектов избирательного права, начиная от федеральных органов законодательной власти, избирательных комиссий всех уровней и заканчивая политическими партиями и кандидатами на выборные должности. Однако далее речь пойдет об избирательной системе в узком смысле, под которой понимается порядок, методика определения результатов выборов. Аналогичный подход прослеживается в легальном определении, данном в п. 3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ, согласно которому избирательная система

включает в себя две составляющих: во-первых, условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а во-вторых, сам порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Прежде чем говорить о современном правовом регулировании видов муниципальных избирательных систем, важно обратиться к историческому опыту их формирования. Начиная с выборов в Общую градскую Думу по реформе 1785 г. и заканчивая выборами, предшествующими муниципальной реформе Временного Правительства, повсеместно применялся прообраз мажоритарной системы. Учитывая неравенство и цензовость выборов, куриальный и многоступенчатый избирательный процесс, утверждать о наличии в Российской империи мажоритарной системы в нынешнем ее понимании довольно-таки сложно, тем более что ни данного понятия, ни понятия избирательных округов законодательно не существовало, хотя отдельные ее элементы имели место. Так, в соответствии со ст. 38 Городового Положения от 16 июня 1870 г.¹⁰ избранным в гласные Городской Думы считался тот кандидат, который набирал большее, чем другие, число голосов, причем не менее половины от проголосовавших избирателей, что напоминает современную мажоритарную систему абсолютного большинства. Депутаты земских и городских представительных органов самоуправления избирались посредством так называемого метода баллотировки шаров (ст. 31 Городового Положения от 16 июня 1870 г.), заключавшегося в голосовании избирателем или выборщиком за каждого кандидата в отдельности путем помещения шаров в отделения «избираю» или «не избираю» специального прибора – предшественника современной урны и комплекса обработки избирательных бюллетеней. И только в мае 1917 г., после закрепления демократических принципов избирательного права, институт избиратель-

ной системы сформировался в привычном виде: Постановление Временного Правительства от 21 мая 1917 г. «О производстве выборов уездных и губернских земский гласных»¹¹ впервые установило пропорциональную систему, урегулировав правила образования избирательных округов сельских территорий уезда и единого избирательного округа городского поселения, а также методику расчета количества мандатов, получаемых по итогам выборов каждым списком кандидатов в зависимости от числа проголосовавших за них граждан. В период существования советской модели организации местной государственной власти с учетом монопартийности выборы проходили по одномандатным округам, предельное количество которых устанавливалось специальными нормативными актами (например, Законом РСФСР от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»¹²), а конкретное число – вышестоящими советами, что исключало самостоятельность местных сообществ в определении способов избрания депутатов. После роспуска всех местных представительных органов в октябре 1993 г. и принятия ныне действующей Конституции Российской Федерации долгое время сохранялась мажоритарная избирательная система, которая была предусмотрена в уставах большинства муниципальных образований. К примеру, первый Избирательный кодекс Воронежской области 1995 г.¹³ не предусматривал применение пропорциональной или смешанной системы на выборах местных депутатов вообще, а в Уставе города Воронеж¹⁴ того периода уточнялось, что 34 депутата муниципального Совета избираются по двухмандатным округам на основе мажоритарной системы относительного большинства.

Современное правовое регулирование избирательных систем, применяемых на выборах органов местного самоуправления, является трехуровневым. Бланкетная по своему характеру норма п. 3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ определяет, что виды возможных систем и по-

рядок их применения устанавливаются законом субъекта, причем с 2011 г. федеральный законодатель ориентирует региональные власти на учет критериев численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств, хотя делает это правом субъекта. Выборы главы муниципального образования проходят только по мажоритарной системе, как правило, абсолютного большинства. Наибольший интерес представляет анализ многочисленных способов избрания муниципальных депутатов. Как отмечает Э. С. Юсубов, «пределы усмотрения и самостоятельности регионов при определении вида избирательной системы довольно широки», указывая на «отсутствие единых критериев выбора оптимальной модели избирательной системы»¹⁵. И действительно, анализ регионального правотворчества подтверждает этот тезис. Например, п. 1 ст. 10 Закона Липецкой области от 6 июня 2007 г. № 60-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Липецкой области»¹⁶ установлены следующие виды избирательных систем: 1) мажоритарная избирательная система относительного большинства; 2) смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система; 3) пропорциональная избирательная система. Условий применения каждой системы, кроме тех, которые закреплены в федеральном законе, не предусмотрено. Аналогичные виды содержатся в Избирательном кодексе Воронежской области 2007 г.¹⁷ с уточнением того, что списки кандидатов, выдвигаемых при пропорциональной системе, закрытые. Помимо этого, данным нормативным актом установлено обязательное применение смешанной или пропорциональной системы, если при образовании одно- или многомандатных округов число депутатов, избираемых на территории одного поселения, превысит две пятых от общего числа депутатов представительного органа района. В качестве примера разнообразия мажоритарных избирательных

систем, которые могут использовать муниципалитеты, приведем Избирательный кодекс Республики Татарстан¹⁸: избранным считается кандидат, который набрал наибольшее число голосов; наибольшее число голосов, но не менее определенного значения (от 20 до 50 процентов); более половины голосов избирателей. Конкретный вид избирательной системы муниципальные образования определяют самостоятельно в уставах. Практика показывает, что наиболее популярная избирательная система на выборах в представительные органы местного самоуправления – мажоритарная. На предстоящих в 2020 г. 7433 выборах она применяется в 7292 муниципалитетах, что составляет 98,1 %. Данный способ определения результатов выборов основан, как известно, на принципе большинства (от лат. *major* – больший), при котором мандат предоставляется тому кандидату, который наберет больше голосов избирателей, чем другие участники предвыборной гонки. Обычно мажоритарную систему характеризуют такие положительные стороны, как экономичность, персонифицированность и районированность, что делает взаимодействие депутата с населением избирательного округа по решению вопросов местного значения непосредственным и эффективным. Причем указанная система позволяет выдвигать кандидатов как политическим партиям и иным общественным организациям, уставы которых предусматривают участие в выборах, так и при условии сбора подписей населения (по законодательству Воронежской и Липецкой областей – 0,5 % жителей избирательного округа) участвовать физическим лицам в порядке самовыдвижения. Анализируя применение мажоритарной системы в городских и сельских поселениях, городских округах и муниципальных районах Липецкой области, можно сделать вывод об абсолютном преобладании мажоритарной системы относительного большинства. При этом прослеживается устойчивая тенденция перехода административных центров субъектов к данному спосо-

бу определения результатов выборов местных депутатов. Так, в марте 2020 г. в Устав городского округа города Липецк¹⁹ были внесены изменения, согласно которым произошло уменьшение численного состава Совета депутатов с 48 депутатов, избираемых ранее по мажоритарно-пропорциональной системе, до 36, планирующих избирать по 36 одномандатным округам. Проходившие по данным поправкам публичные слушания показали раскол общественного мнения: представители наиболее многочисленной фракции обосновывали необходимость сохранения только мажоритарной системы через основные недостатки выборов по пропорциональной системе – сложность взаимодействия депутата с гражданами и осуществления контроля за ним; другая часть общественности и депутаты оппозиционных политических партий выступали за сохранение смешанной системы, отмечая ее использование на федеральном и региональном уровнях и возможность учета голосов, поданных за все списки кандидатов²⁰. И действительно, данный диспут показывает один из основных недостатков мажоритарной системы, обычно отмечаемый в литературе, – потеря голосов избирателей²¹. Победу одерживает кандидат, набравший больший, чем другие, число голосов, воля иных избирателей в этом случае не учитывается, что ведет к нивелированию муниципальной многопартийности. Использование системы многомандатных округов, призванных определенным образом нейтрализовать этот недостаток за счет предположения того, что избиратели будут голосовать за кандидатов от разных объединений и самовыдвиженцев, не дает в полной мере ощутимого результата, поскольку на практике население, как правило, делает выбор единообразно. Несмотря на обозначенные проблемы, за последние 5 лет полностью к мажоритарной системе перешли, помимо Липецка, такие столицы субъектов Российской Федерации, как городские округа города Владимир, Нижний

Новгород, Магадан, Кострома, Новосибирск, Ульяновск, Астрахань и ряд других.

При использовании мажоритарной системы самостоятельность муниципальных образований проявляется и в определении схемы избирательных округов, что является полномочием представительного органа местного самоуправления. Федеральный законодатель при этом устанавливает лишь определенные гарантии, в частности, примерное равенство округов с общим допустимым отклонением нормы представительства в 10 процентов; единство территории избирательного округа; запрет распределения более 5 мандатов внутри одного округа. Муниципальное правотворчество показывает, что городские округа чаще всего образуют систему одномандатных округов: так, в соответствии с п. 3 ст. 28 Устава города Воронеж²² 24 депутата (две трети от общего количества) избираются по 24 округам соответственно; Устав города Липецк закрепляет избрание 36 депутатов по 36 округам. Муниципальные районы и поселения, как правило, сочетают одномандатные округа с многомандатными: к примеру, такой способ избрания 15 депутатов предусмотрен Уставом городского поселения город Усмань Липецкой области²³, а Решение Совета депутатов²⁴ данного муниципалитета конкретизирует указанную норму, разделяя территорию города на 7 двухмандатных и 1 одномандатный округ; в городском поселении город Чаплыгин используется система 4 четырехмандатных округов²⁵. Разнообразие деления территории для выборов 29 депутатов демонстрирует и Каширский муниципальный район Воронежской области, в котором применяются 3 четырехмандатных, 1 трехмандатный, 4 двухмандатных и 6 одномандатных округов²⁶. В качестве исключения, по смыслу п. 8 ст. 18 Закона № 67-ФЗ, в сельских поселениях допускается образование единого многомандатного округа, что повсеместно используется, к примеру, во всех 24 соответствующих

муниципалитетах Усманского района Липецкой области. Применение такой разновидности мажоритарной системы также нельзя назвать безупречной. С одной стороны, в селах, характеризующихся небольшой численностью населения и территорией, как правило, образуются один-два избирательных участка, а в их границах – один избирательный округ, однако с другой – выдвигаются ото всех политических партий, общественных объединений в рамках одного округа максимально допустимому количеству кандидатов достаточно сложно, что ведет к ослаблению конкуренции и замещению всех мандатов представителями одной крупной политической силы. Как отмечает ряд авторов, многомандатность облегчает проведение предвыборной агитации кандидатам, а административный ресурс дает дополнительные проценты голосов, что делает создание многомандатного избирательного округа более выгодным²⁷. При этом фактически стирается грань с пропорциональной системой, о которой речь пойдет далее.

Наибольшее количество споров в теории и на практике ведется вокруг применения пропорциональной избирательной системы на выборах местных депутатов и в качестве самостоятельной, и в качестве составной части смешанной системы. Сведения о предстоящих 13 сентября 2020 г. кампаниях показывают, что данный способ определения результатов используется только в 18 муниципальных образованиях (в городском округе город Электросталь Московской области, ряде поселений и районов республик Дагестан и Калмыкия), а в сочетании с мажоритарной системой – в 123, составляющих в совокупности менее 2 % от общего числа муниципалитетов, где планируются депутатские выборы. На территории Воронежской области пропорциональная система в составе смешанной нашла свое отражение только в Уставах города Воронеж, в котором 12 из 36 депутатов избираются по единому округу, и Борисоглебска²⁸, где такой порядок преду-

смотрен в отношении 15 из 30 указанных выборных лиц; на территории Липецкой области – в городском округе город Елец, согласно Уставу²⁹ которого 10 из 30 депутатских мандатов распределяются таким образом. Суть пропорциональной системы сводится к тому, что избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за политическую партию, которая или структурное подразделение которой выдвигает список своих представителей, а депутатские мандаты распределяются соразмерно числу набранных голосов. Причем законодательство всех субъектов (к примеру, норма подп. 3 п. 2 ст. 12 Избирательного кодекса Воронежской области) предусматривает составление только закрытых списков, при которых избиратель не может делать выбор среди его конкретных кандидатов. Несмотря на многие положительные стороны, в том числе учет максимально возможного числа голосов населения (к распределению мандатов допускаются списки, преодолевшие градительный барьер, который согласно п. 18 ст. 35 Закона № 67-ФЗ не может быть более 5 %), а также стимулирование развития многопартийности, именно специфика местного самоуправления, отмеченная и многими теоретиками, и органом конституционного контроля во многом обусловила ограниченное применение пропорциональной системы за последние 10 лет, хотя и после муниципальной реформы 1993–1995 гг. она долгое время не была предусмотрена региональным законодателем, будучи в чистом виде примененной впервые только в 2005 г. в городе Волжский Волгоградской области³⁰. Во-первых, по мнению многих авторов, выборы на основе распределения депутатских мандатов между списками способствуют политизации и усиливают деятельность представительного органа. Так, согласно утверждению М. В. Заболевой «политизация представительного органа местного самоуправления вряд ли способствует эффективному решению местных проблем... и требует оперативного разре-

шения»³¹. С этим тезисом можно согласиться частично: действительно, на местном уровне публичной власти, компетенцию которой образует, прежде всего, решение вопросов местного значения, очень важны прямые связи депутата с электоратом, знание каждого кандидата, однако это не означает, что политические партии не могут предлагать полезные идеи для развития местного самоуправления и должны быть отстранены от участия в муниципальных выборах, ведь это одна из основных целей данных общественных организаций, закрепленных в соответствующем федеральном законе. В то же время другой аспект этой проблемы – невозможность избирателя делать выбор внутри списка кандидатов и, соответственно, незнание возможных будущих представителей – вполне очевиден, поэтому предложение указанного выше автора о введении открытых списков можно считать объективным и действительно необходимым. Во-вторых, пропорциональная система делает невозможным реализацию такой важной формы непосредственного осуществления местного самоуправления, как отзыв депутата. Причем введенная в 2011 г. норма ч. 2.1 ст. 24 Закона № 131-ФЗ в указанном случае запрещает применять отзыв не только в отношении депутатов в составе списков, но и избранных по округам. Данное положение серьезно критикуется, поскольку создает своеобразный иммунитет депутатам, противоправные действия которых могут служить основанием для отзыва. И в-третьих, еще одна ключевая проблема использования пропорциональной системы, имевшая место до 2012 г., заключалась в подсчете итогов голосования в небольших городских и сельских поселениях, которые зачастую приводили к несоблюдению принципа соразмерности, пропорциональности, что искажало волю населения. Имевшие место на практике негативные ситуации приводят К. Ю. Бородулина и Е. Г. Поспеловская: два или несколько списков, набравших разное число голосов, получили одинаковое количество мандатов; число

допущенных к распределению списков превышало количество распределяемых мандатов³². До 2010 г. складывалась ситуация, когда партии, преодолевшие заградительный барьер в 5 %, не получали ни одного мандата, что побудило внести изменения в Закон № 67-ФЗ (п. 4.1 ст. 70), гарантирующие каждому списку, допущенному к распределению мандатов, хотя бы 1 депутатское кресло. Чтобы наглядно проиллюстрировать изложенные выше проблемы, целесообразно произвести расчеты по двум общепринятым методикам – Империади (закреплена в ст. 90 Избирательного кодекса Воронежской области) и Хэйра (ст. 118 Избирательного кодекса Республики Татарстан), используя конкретный пример. Предположим, в сельском поселении с населением, обладающим активным избирательным правом, в 900 человек явка составила 780 человек, а голоса за списки, выдвинутые политическими партиями, распределились следующим образом: за список «А» – 445 (57,05 %), «В» – 210 (26,92 %), «С» – 85 (10,89 %), «D» – 40 (5,12 %). Вычисления по методике Империади показывают следующий результат: список «А» получит 3 места, «В» – 2, «С» и «D» – по 1. По формуле Хэйра каждый из списков получил бы соответственно 4, 1, 1 и 1 место. Таким образом, политические партии, которые набрали существенно различающееся (в 2–3 раза) число голосов, в итоге оказались в равном положении, что, безусловно, ведет к нивелированию сущности пропорциональной системы и противоречит принципу равенства избирательного права. В свое время указанная проблема стала предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации, правовые позиции которого, изложенные в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П³³, стали важнейшим источником муниципального права и положили начало реформе пропорциональной избирательной системы. В жалобе двух граждан – жителей Хомутинского сельского поселения Челябинской области – и Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации, ставшей поводом для рассмотрения дела, заявители, оспаривая ряд положений Закона № 131-ФЗ и Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в части полномочий по установлению возможных видов избирательных систем субъектом федерации и муниципальным образованием, утверждали, что переход к пропорциональной системе не позволил им выдвинуть свои кандидатуры на депутатских выборах, т. е. реализовать пассивное избирательное право. Орган конституционного контроля рассмотрел это требование с двух сторон: возможно ли использование в целом пропорциональной системы на муниципальных выборах и целесообразно ли ее применение в сельских поселениях. В постановлении отмечено, что Конституция и нормы международного права позволяют выбирать законодателя в зависимости от объективных факторов различные механизмы реализации права осуществлять местное самоуправление, поэтому сама по себе пропорциональная избирательная система не может расцениваться как отступление от ключевых принципов избирательного права, тем более что правовое регулирование позволяет включать в список кандидатов не только членов политической партии, но и иных лиц, хотя это и право, а не обязанность соответствующего партийного органа управления. В этой части законоположения были признаны соответствующими основному закону. Однако Конституционный Суд особым образом обратил внимание на учет видов муниципальных образований и численный состав представительного органа при определении наиболее приемлемой избирательной системы: на практике, если в муниципальных районах и городских округах, которым могут передаваться отдельные государственные полномочия, важно представительство от политических партий, отражающее общегосударственные и региональные интересы, а также присутствие беспартийных депутатов, ратующих за местные потребности, баланс

чего достигим при использовании смешанной системы, то в городских и сельских поселениях, где основу обязательной компетенции составляют только вопросы местного значения, более оптимальная мажоритарная система, при которой возможно обеспечить прямые связи депутата и избирателя, личное участие граждан в местных делах. Отметив и проблему отступления от принципа равенства при распределении небольшого числа мандатов, Конституционный Суд признал те же законоположения не соответствующими Конституции в той мере, в которой не исключается указанная выше ситуация, и обязал законодателя выработать критерии, при которых пропорциональная система может применяться на муниципальных выборах. В октябре 2012 г. ст. 23 Закона № 131-ФЗ была дополнена положениями о том, что представительные органы поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительные органы поселений и городских округов с численностью менее 15 депутатов могут формироваться только по мажоритарной системе, а если часть мандатов распределяется пропорционально числу набранных голосов, то распределению должно подлежать не менее 10 таких мандатов. С учетом позиции Конституционного Суда было бы целесообразно установить обязанность в крупных городских округах и муниципальных районах распределять не менее половины мандатов по единому избирательному округу, норма об этом была исключена в 2013 г. из Закона № 131-ФЗ. Между тем в литературе предлагаются и дополнительные меры по совершенствованию пропорциональной избирательной системы: так, по мнению С. В. Сабоевой необходимо установить «плавающий» заградительный барьер, рассчитываемый в зависимости от количества депутатов представительного органа как отношение 100 % к числу распределяемых мандатов³⁴. Это позволит получить места максимальному количеству политических партий, принимающих участие в выборах, а также преодолеть

еще одну довольно распространенную проблему, при которой в совокупности за списки, не преодолевшие 5-процентный барьер, подается значительное число голосов, не учитываемых впоследствии. В то же время нельзя не учитывать зарубежный опыт использования пропорциональной системы в других странах. Е. А. Шапошникова отмечает основную практику административных округов ФРГ, где избиратели делают выбор за списки кандидатов, но имеют число голосов, равное числу распределяемых мандатов, что позволяет им делать выбор внутри каждого списка; при этом данная система «до настоящего времени не проявила каких-либо серьезных недостатков»³⁵.

Исследование института избирательных систем на уровне местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что их установление должно быть обусловлено объективными факторами – численностью насе-

ления, территорией муниципального образования, количеством депутатских мандатов, иными, а не политическими интересами отдельных социальных групп. Учитывая теоретические предложения, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, положения начавшейся в 2011–2012 гг. правовой реформы, наиболее оптимальной для городских, муниципальных округов и муниципальных районов можно считать смешанную систему, для городских и сельских поселений – мажоритарную относительного большинства. Вместе с тем федеральному и региональному законодателю следует обратить внимание на возможность правовой регламентации не характерных для современных российских избирательных систем элементов, способных устранить негативные стороны каждой из них и обеспечить максимальный учет волеизъявления населения.

¹ 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 23.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2254.

² См.: Сведения о проводящихся выборах и референдумах. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>

³ См.: URL: <http://www.lipetsk.vybory.izbirkom.ru/region/lipetsk>

⁴ См.: URL: <http://www.voronezh.vybory.izbirkom.ru/region/voronezh>

⁵ Романова Е. Л. Особенности голосования на муниципальных выборах // Право и государство : теория и практика. 2010. № 1 (61). С. 29.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. (в ред. от 23.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

⁸ См.: О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области : закон Липецкой области от 2 октября 2014 г. № 322-ОЗ (в ред. от 13.05.2020) // Липецкая газета. 2014. № 196.

⁹ Трыканова С. А. Основы избирательного права и процесса : учеб. пособие. 2-е изд., стер. М. : Флинта, 2016. С. 20.

¹⁰ Высочайше утвержденное Городовое Положение : именной указ, данный Правительствующему Сенату 16 июня 1870 г. // Полное Собрание законов Российской Империи. 1870. Собр. III. Т. XLV. Отд-ние 1-е. Ст. 48498. С. 821–839.

¹¹ О производстве выборов уездных и губернских земский гласных : постановление Временного Правительства от 21 мая 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I–VIII / сост. Упр-нием Кодификационной частью. 1918. VII. С. 279–321.

¹² О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР : закон РСФСР от 3 августа 1979 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 32 (1086). Ст. 784.

¹³ Избирательный кодекс Воронежской области : закон Воронежской области от 18 июля 1995 г. № 19-з // Коммуна. 1995. 1 авг.

¹⁴ См.: Об Уставе города Воронежа : постановление Воронеж. город. муницип. совета от 29 декабря 1995 г. № 189 // Воронежский курьер. 1996. 6 янв.

¹⁵ Юсубов Э. С. Избирательные системы на муниципальных выборах : теория и практика применения // Российское право : образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 47.

¹⁶ О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Липецкой области : закон Липецкой области от 6 июня 2007 г. (в ред. от 06.03.2020) // Липецк. газета. 2007. 16 июня.

¹⁷ Избирательный кодекс Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ (в ред. от 28.05.2020) // Собр. законодательства Воронеж. обл. 2007. № 6. Ст. 199.

¹⁸ Избирательный кодекс Республики Татарстан : закон республики Татарстан от 7 мая 2007 г. № 21-ЗРТ (в ред. от 18.06.2016) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. № 5. Ст. 384.

¹⁹ Устав городского округа город Липецк : принят решением Липецк. город. Совета депутатов от 24 февраля 2015 г. № 990 (в ред. от 03.03.2020) // Липецк. газета. 2015. 21 марта.

²⁰ См.: Новую редакцию устава Липецка обсудили на публичных слушаниях. URL: http://sovetskaya22.ru/news/news/New-edition-of-the-Charter-of-Lipetsk-discussed-at-a-public-hearing/?sphrase_id=21304

²¹ См.: Избирательное право : учебник / Б. С. Эбзеев [и др.]; ред. Б. С. Эбзеев, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 142.

²² Устав городского округа город Воронеж : принят постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-1 (в ред. от 28.05.2020) // Воронежский курьер. 2004. 16 нояб.

²³ Устав городского поселения город Усмань Усманского муниципального района Липецкой области : принят решением Совета депутатов городского поселения город Усмань от 16 июня 2020 г. № 36/184 // Новая жизнь. 2020. 2 июля.

²⁴ Об утверждении схемы одного одномандатного и семи двухмандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов городского поселения город Усмань Усманского муниципального района Липецкой области : решение Совета депутатов городского поселения город Усмань от 12 мая 2015 г. № 39/192 (в ред. от 04.03.2020). URL: <http://www.lipetsk.izbirkom.ru/vote2/МО2020/ioiu.php>

²⁵ Об утверждении схемы четырех четырехмандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов городского поселения город Чаплыгин Липецкой области : решение Совета депутатов городского поселения город Чаплыгин от 29 апр. 2020 г. № 285. URL: <http://www.lipetsk.izbirkom.ru/vote2/МО2020/ioiu.php>

²⁶ Об утверждении схемы избирательных округов по выборам депутатов Совета народных депутатов Каширского муниципального района Воронежской области : решение Совета народных депутатов Каширского муниципального района от 6 мая 2015 г. № 327 // Вестник муниципальных правовых актов Каширского муниципального района Воронежской области. 2015. № 44.

²⁷ Избирательное право России : учебник / В. О. Лучин [и др.]; ред. В. О. Лучин. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 235.

²⁸ См.: Устав Борисоглебского городского округа Воронежской области : принят постановлением Борисоглебской городской Думы от 19 мая 2005 г. № 235 (в ред. от 31.10.2019) // Борисоглебск Информ. 2005. 30 июня.

²⁹ См.: Устав городского округа город Елец Липецкой области : принят решением Совета депутатов городского округа город Елец от 10 июля 2015 г. № 264 (в ред. от 24.05.2019) // Красное знамя. 2015. 18 июля.

³⁰ См.: *Иванченко А. В.* Основные избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации. URL: https://izbirkom.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_180420.pdf

³¹ *Заболева М. В.* Избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах : проблемы теории и практики // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. 2012. № 2 (17). С. 271.

³² См.: *Бородулина К. Ю., Поспеловская Е. Г.* Избирательные системы на региональных и муниципальных выборах : ключевые моменты правового регулирования // Избирательное право. 2014. № 4.

³³ По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

³⁴ См.: *Сабеева С. В.* Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал рос. права. 2013. № 6. С. 102.

³⁵ *Шапошникова Е. А.* Сравнительное исследование российской муниципальной системы и немецкой модели организации местных выборов // Национальные приоритеты России. 2012. № 2 (7). С. 42.

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Tel.: 8-920-542-87-03

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное управление»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 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.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. 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.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. 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.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. 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.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

**ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ
С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация:

Ключевые слова:

**ASSOCIATIONS OF CITIZENS AS SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL
WITH THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций¹.

Воронежский государственный университет

Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E- mail:

Тел.:

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.elibray.ru).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: four times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.