Личность
Учёный
Учитель

Памяти профессора
Виктора Степановича
Основина

Издательство
Воронежского государственного
университета
2008

УДК 342.5(470.324)
ББК 67. 400
Л66

Редакционная коллегия:
проф. *Т. Д. Зражевская* (отв. редактор),
проф. *В. А. Панюшкин*, проф. *Ю. Н. Старилов*,
И. Н. Маланыч (отв. секретарь)

Л66 **Личность. Учёный. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина** / под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2008. — 464 с.: ил.
ISBN 978-5-9273-1379-2

Книга посвящена памяти одного из основателей отечественной государственно-правовой науки, выдающегося ученого, педагога, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой государственного права и советского строительства Воронежского государственного университета Виктора Степановича Основина (1924—1990).

Читатель познакомится с биографией ученого, его жизненными принципами, научными идеями, результатами, которые он привнес в отечественное правоведение.

Публикуются воспоминания коллег и учеников В. С. Основина, многим из которых он открыл дорогу в жизнь, привил принципиальность и честность настоящего ученого, помог в трудных обстоятельствах.

Приводятся выдержки из наиболее известных научных работ В. С. Основина, многие идеи, принципы и постулаты которых сохраняют актуальное значение в условиях современной правовой и политической действительности. Дается библиографический указатель трудов ученого.

В книгу включены научные статьи, в которых развиваются теоретические идеи профессора В. С. Основина. Интерес представляют фотографии из научного архива ученого.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также всех интересующихся вопросами государственного права.

УДК 342.5(470.324)
ББК 67. 400

ISBN 978-5-9273-1379-2

© Воронежский государственный университет, 2008
© Издательство Воронежского государственного университета, 2008

Виктор Степанович Основин: память в науке и людях

В 2009 году исполнится 85 лет со дня рождения выдающегося ученого-юриста, доктора юридических наук, профессора Виктора Степановича Основина.

История юридического факультета ВГУ неразрывно связана с этим ученым, педагогом, общественным деятелем; ученики продолжают его дело и поныне.

Чем дальше уходит время, тем четче видятся многие грани таланта этого удивительного человека, который (как бы отражая звучание фамилии) вместе с другими профессорами заложил научные, педагогические, нравственные основы юридического факультета Воронежского государственного университета. Работая в плеяде деканов юридического факультета, Виктор Степанович совместно с Романом Васильевичем Литвиновым, Львом Дмитриевичем Кокоревым, Виктором Васильевичем Труфановым, Олегом Владимировичем Смирновым сформировали высококвалифицированные кадры и высокопрофессиональный учебный процесс факультета.

Являясь первыми профессорами юридического факультета Воронежского государственного университета, В. С. Основин, Л. Д. Кокорев, И. А. Галаган создали научные школы, известные в России и за рубежом, воспитали многих учеников, которые уже на новом этапе развития российского правового государства продолжают традиции, заложенные Учителями.

Виктор Степанович Основин — основатель кафедры государственного права и советского строительства Воронежского государственного университета. В процессе развития правовой науки и роста молодых ученых из нее сформировались четыре кафедры: конституционного права России и зарубежных стран, административного и муниципального права, финансового права, международного права.

В. С. Основин — ученый и педагог, общественный деятель и настоящий коммунист, высоконравственный и интеллигентный человек — волею судьбы стал нашим Учителем. Это был человек редкой, светлой души. В нем сочетались доброта, мягкость с принципиальностью, требовательностью к себе и другим. Он не только оказал многогранное влияние на развитие юридической науки, подготовку кадров воронежской научной школы, но и стал образцом порядочности и трудолюбия, честности служения науке и обществу.

Каковы истоки таких жизненных принципов Виктора Степановича? В его биографии отразились многие вехи истории великой России, со всеми триумфами и невзгодами, которые в совокупности и сформировали духовность, стойкость и стремление к совершенствованию этого замечательного человека.

Виктор Основин родился 5 июля 1924 года в Константиновке Сталинской (ныне Донецкой) области. В 1931 году переехал в Крым, куда еще ранее перебралась заболевшая мать. В Ялте в 1941 году окончил среднюю школу. Началась Великая Отечественная война. С тысячами других молодых ребят Виктор понес заявление в горком комсомола с просьбой послать на передовую. И его направили ... работать в колхоз на уборку урожая, поскольку ему не было 18 лет.

В ноябре 1941 года началось отступление наших войск из Ялты. Госпиталь, в котором его мама работала медсестрой, не успел эвакуироваться, и все работники остались на временно оккупированной территории. Виктор тяжело заболел и также не смог эвакуироваться.

Поиск подпольных связей на оккупированной территории увенчался успехом: в начале 1942 года молодой боец В. Основин вступил в подпольную группу, по заданию которой работал среди молодежи, не успевшей эвакуироваться. Ему был выдан партизанский билет, которым он очень гордился и сохранил навсегда. Для сокрытия партизанской деятельности и предотвращения угона в Германию пошел работать перекопщиком на огороды и виноградники. Это позволяло ему беспрепятственно распространять листовки, поддерживать радиосвязь с Москвой.

В январе 1944 года Виктор получил приказ вместе с матерью и другими членами подпольной группы влиться в 10-й Ялтинский отряд 7-й партизанской бригады Южного соединения, где сначала в качестве бойца, а затем секретаря штаба отряда, члена бюро ВЛКСМ отряда находился до освобождения Ялты.

После освобождения Ялты в конце апреля 1944 года В. С. Основин был направлен на работу в городской отдел МВД. Однако настойчивые рапорты с просьбой направить на службу в Советскую Армию к радости молодого парня были удовлетворены: с июня по ноябрь 1944 года он служил в 180-м Армейском Запасном стрелковом полку Приморской армии (Крымская область). В ноябре 1944 года по болезни попал в эвакогоспиталь № 39934, где находился на излечении до января 1945 года, а затем был признан годным к нестроевой службе и направлен в распоряжение отдела исправительно-трудовых колоний УМВД Крыма. До 11 августа 1945 года работал в качестве стрелка военизированной охраны исправительно-трудовой колонии № 2, уволился и поехал в Ленинград.

Первая попытка будущего профессора поступить в Ленинградский юридический институт оказалась неудачной: не прошел по конкурсу. Поэтому в конце августа 1945 года он вернулся в Ялту и здесь продолжил свой трудовой путь. Нам, его ученикам, всегда было интересно, почему у профессора права такое знание тонкости крымских вин. Оказывается, Виктор Степанович работал дегустатором винподвала в винсовхозе им. Куйбышева! Затем — мотористом в автобазе ВЦСПС, где также добросовестно исполнял свои обязанности, был избран секретарем комсомольской организации автобазы. Будущий ученый «оттачивал перо» и в качестве корреспондента ялтинской городской газеты «Сталинское знамя».

Август 1946 года стал переломным в жизни В. С. Основина: он вторично приехал в Ленинград, успешно сдал вступительные экзамены и был зачислен студентом Ленинградского юридического института имени М. И. Калинина. Это были трудные и счастливые годы напряженной учебы и общественной деятельности. Принципиальность молодого парня оценили уже на первом курсе: активного студента избирают комсомольским групоргом, на третьем и четвертом курсах — секретарем курсового бюро ВЛКСМ и членом Васильевскоостровского РК ВЛКСМ.

Отличные оценки, стремление к знаниям, талант Виктора Степановича заметил и оценил профессор Георгий Иванович Петров, один из основоположников советской государственно-правовой науки. Он посоветовал молодому выпускнику поступить в очную

аспирантуру. В 1950 году по окончании Ленинградского юридического института В. С. Основин был принят в аспирантуру, где продолжались успешный рост его образования, становление ученого-государствоведа. Профессор Г. И. Петров предложил разработать тему, актуальную в период построения советского общества и не утратившую значимость сегодня, — статус депутата, его полномочия, гарантия, ответственность.

Аспирант увлекся научной работой, но его активная жизненная позиция требовала «выхода» и в других формах общественной жизни. В период обучения на первом и втором курсах аспирантуры он стал заместителем редактора институтской стенгазеты, в статьях которой давалась принципиальная оценка событиям факультета. Колонки редактора часто формировались его замом, который, обладая каллиграфическим, абсолютно неповторимым почерком, творил единство «строгих форм и содержания».

В 1950 году В. С. Основин становится кандидатом КПСС, а в ноябре 1951 года — членом КПСС. С тех пор и до последних своих дней Виктора Степановича отличала мировоззренческая позиция коммуниста в решениях принципиальных вопросов.

Защита кандидатской диссертации была назначена на 30 июня 1953 года, но, как вспоминал Виктор Степанович, возникла трагикомическая ситуация. Накануне защиты прошел XX съезд КПСС, осудивший культ личности И. В. Сталина. В диссертации достаточно часто (как требовалось в тот исторический период) употреблялось словосочетание «Сталинский депутат». Компьютеров тогда не было, а перепечатать весь двухсотстраничный текст на допотопной машинке было в принципе невозможно. День защиты наступал... Виктор Степанович сутки сидел, подчищая бритвочкой и резиночкой слово «сталинский», хотя понимал, что это на содержание никак не повлияет. Защита кандидатской диссертации прошла успешно, и молодой кандидат наук был направлен в город Воронеж.

В тот период, с 1951 г., юридические кадры в Воронежской области готовил филиал Всесоюзного юридического заочного института, который в 1958 г. был реорганизован в структуру юридического факультета Воронежского государственного университета. Здесь Виктор Степанович начал работать в качестве старшего преподавателя. Постепенно стала раскрываться другая грань талантливого ученого — формируется и оттачивается педагогическое мастерство. Студенты заслушивались лекциями молодого ленинградского преподавателя, который выделялся своими знаниями и интеллигентными манерами. Поэтому присвоение В. С. Основину научного

звания доцента в октябре 1958 года было встречено с радостью всем коллективом юридического факультета.

С 3 сентября 1959 года Виктор Степанович становится бессменным заведующим кафедрой государственно-правовых наук (впоследствии переименованной кафедрой государственного права и советского строительства), которую он возглавлял до последних своих дней (5 ноября 1990 года).

Виктор Степанович, которого негласно все называли «шеф», был исключительно требовательным к себе, к студентам и к преподавателям. Он постоянно работал над качеством своих лекций, никогда не повторяя их. Раз в год каждый преподаватель читал открытую лекцию, на которую приглашался весь состав кафедры. После лекции проводился «разбор полетов», на котором отмечались как сильные, так и слабые стороны лекции. Причем профессор, чтобы «не давить авторитетом», никогда не выступал первым, а предоставлял слово «снизу вверх»: сначала молодым преподавателям, затем доцентам и лишь в конце сам подводил итоги. В результате каждый член кафедры мог свободно высказывать свое мнение: так на кафедре формировались демократические устои задолго до «перестройки».

Стремление к совершенству лекций и семинарских занятий заставляло нас, молодых преподавателей и аспирантов, как можно чаще посещать лекции шефа, учиться у него не только методике преподнесения материала, но и уровню уважительного общения со студентами. Всех без исключения студентов профессор В. С. Основин называл на «Вы», говорил и нам о невозможности «панибратского отношения» даже к юным первокурсникам.

Требовал профессор и объективизма при приеме экзаменов: чтобы не идти «на поводу у предыдущих оценок», он запрещал раскрывать зачетки до момента объявления поставленной оценки. Виктор Степанович внушал, что кому-то может больше нравиться Уголовный кодекс, а кому-то — Конституция, и потому вполне реальны в зачетке разные оценки. Всё это формировало у преподавателей кафедры особый микроклимат, позволявший глубже проникать в мир студенчества.

Думается, не случайно стало традицией, что именно преподаватели кафедры государственного права и советского строительства были руководителями массовых мероприятий, связанных с организацией студенчества («Университетская весна», «КВН» и др.), и постоянно завоевывали призовые места.

Однажды Виктор Степанович «подкинул» идею о создании кафедрального хора и не постеснялся лично выйти на сцену и спеть в хоре кафедры перед полным залом студентов и преподавателей.

Авторитет шефа был непререкаем: не только члены кафедры, но и все преподаватели факультета его любили и в то же время немного побаивались кажущейся строгости. Хотя, по сути, доброта профессора, его терпение и желание помочь любому студенту и преподавателю были безграничны. Видимо, поэтому с 4 июня 1966 года Виктор Степанович Основин был избран деканом юридического факультета ВГУ и работал в этой должности до 7 мая 1969 года.

В. С. Основин постоянно подчеркивал, что настоящий педагог не может учить, если сам постоянно не занимается научным творчеством, и демонстрировал эту заповедь личным примером беззаветной преданности юридической науке. Трудно переоценить творческий вклад, который внес профессор В. С. Основин в развитие теории конституционного права. Сегодня можно только восхищаться предвидением, позволившим ему концентрировать внимание на ключевых проблемах науки конституционного права. В 60-е годы это были первые в СССР монографии, посвященные теоретическим проблемам науки конституционного права, которые и поныне остаются не до конца решенными: ««Нормы советского государственного права» (М.: Юрид. лит., 1963), «Советские государственно-правовые отношения» (М.: Юрид. лит., 1965).

Воронежский ученый становится известным на всю страну, пишет главы к учебникам по курсу «Советское государственное право», по которым учатся все юридические вузы.

Одновременно В. С. Основин готовит докторскую диссертацию на тему «Советские государственно-правовые нормы и отношения». В результате блестящей защиты ее в Ленинградском юридическом институте Высшая аттестационная комиссия СССР 12 ноября 1966 года утвердила В. С. Основина в ученой степени доктора юридических наук, а 12 июля 1967 года — в научном звании профессора.

Ученый продолжал плодотворно работать, показывая пример научной добросовестности и творческого порыва до самых последних своих дней, берясь за актуальнейшие проблемы современности. В 70-е годы он развивал теорию науки управления, в 80-е — теорию народного представительства.

Виктор Степанович твердо отстаивал роль государства как важнейшего элемента основ конституционного строя (особенно основ экономики), в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Будучи государственником, он подчеркивал, что только надлежащим образом организованная система государственных органов,

построенная на принципах науки управления, в состоянии обеспечить развитие общества и государства.

В последние годы профессор разрабатывал теорию народного представительства, механизм представительной демократии, где особую роль играет представитель народа — депутат.

Результат творческой деятельности профессора впечатляет — им опубликовано более 100 научных работ. Кроме названных, становятся известными и такие монографии, как «Основы науки социального управления» (Воронеж: Изд-во ВГУ, 1971), «Городской Совет — орган социального управления» (М.: Юрид. лит., 1983), «Советская представительная система» (Воронеж: Изд-во ВГУ, 1990). Статьи ученого печатаются в ведущем журнале «Советское государство и право» (1971, 1978, 1983, 1988 годы); он член редколлегии журнала «Известия высших учебных заведений» (серия «Правоведение»).

Профессора В. С. Основина постоянно приглашали в творческие коллективы как соавтора монографий и учебников, которые издавались в центральных научных издательствах (монографии «Местные Советы и законность» (М.: Юрид. лит., 1970), «Местные Советы и неподчиненные организации» (М.: Юрид. лит., 1973), «Руководители райгорисполкомов» (М.: Юрид. лит., 1977), «Юридическая процессуальная форма. Теория и практика» (М.: Юрид. лит., 1976), а также учебники «Советское государственное право» (М.: Юрид. лит., 1971), «Советское государственное право» (М.: Высшая школа, 1978, 1983, 1988)).

Под научным руководством В. С. Основина на кафедре подготовлены и защищены 15 кандидатских и одна докторская диссертации, работал теоретический семинар по актуальным проблемам государственно-правовой науки (который и сегодня продолжает действовать в форме «Конституционных чтений»).

И мы — «птенцы» его научного гнезда — чувствовали ежедневное внимание заведующего кафедрой к нашим творческим изысканиям. Виктор Степанович стремился повышать квалификацию членов и аспирантов кафедры, постоянно проводил индивидуальные занятия. При этом он тонко чувствовал потенциальные возможности каждого и ставил задачи «по силам», иногда в своеобразной форме. Никогда не забуду лето 1974 года, когда Виктора Степановича пригласили работать в Ленинградский государственный университет. Коллектив приуныл, предвидя невосполнимую потерю. Моя же диссертация находилась в стадии разработки. Уезжая в отпуск в любимую Ялту, Виктор Степанович сказал: «Оставляю ключи от своей квартиры. Поливай цветы и пользуйся моей литературой. Если через два месяца, когда я приеду, диссертация

не будет готова, — придется ездить в Ленинград». Стоит ли говорить, что я два летних месяца безвылазно провела в квартире профессора и, встретив его с поезда, вместе с ключами от квартиры положила готовую кандидатскую диссертацию. Защита состоялась через два месяца.

В. С. Основин всегда стремился сделать кафедру единым сплоченным коллективом и потому регулярно ставил сложные творческие задачи. Под его научным руководством в СССР были опубликованы в числе первых учебные пособия «Особенности и значение Конституции СССР 1977 года» (Воронеж: Изд-во ВГУ, 1979), «Социальный контроль в СССР» (Воронеж: Изд-во ВГУ, 1981), а также ряд монографий, написанных членами кафедры.

Такая свобода педагогического и научного творчества не могла не дать своих результатов: сегодня многие защитили докторские диссертации и работают заведующими кафедр и ведущими профессорами юридического факультета ВГУ. Без сомнения, этот сложный синтезирующий процесс науки и педагогики мог быть успешно организован только человеком, обладающим высокими профессиональными и личными качествами лидера сферы высшего образования. Именно таким заведующим кафедрой и был Виктор Степанович.

О личных качествах профессора ходили легенды. Исключительная порядочность, честность и справедливость этого человека иногда казались нереальными. Он никогда ничего не просил для себя лично, жил очень скромно. Единственное хобби Виктора Степановича — фотографирование. Делал он это с душой, профессионально, отличным аппаратом «ФЭД-2». Долго возился с проявлением и закреплением пленки, которые не сдавались в мастерскую, а долго висели в его ванной комнате. Зато каждый член кафедры имеет в домашней коллекции уникальные фотографии себя, родных и близких, «схваченных» в такой момент, когда проявляются сущность и наиболее характерные черты человека. Благодаря этому хобби наша кафедра по фотографиям узнавала всех ученых, с которыми встречался профессор на конференциях. Да и в этой книге авторские фотографии Виктора Степановича помогли восстановить эпоху его жизни.

В. С. Основин был награжден орденом Великой Отечественной войны 2-й степени, медалью «За боевые заслуги», орденом Трудового Красного Знамени; юбилейной медалью «За доблестный труд в ознаменование 100-летия со дня рождения В. И. Ленина», а также знаками «Ударник 9-й пятилетки», «Победитель социалистического соревнования».

Удивительно, что при огромной занятости в должности заведующего кафедрой, профессора В. С. Основин был постоянно востребован общественностью: неоднократно избирался депутатом Воронежского городского Совета народных депутатов, являлся членом научно-методического и научно-технического советов Минвуза СССР, членом Головного совета по юридическим наукам Минвуза РСФСР, членом научного совета «Закономерности развития государства, управления и права» отделения экономики и права АН СССР, членом методического совета при облисполкоме и членом методического совета при горисполкоме, членом парткома и месткома университета, партийного бюро юридического факультета. И при этом не просто «числился», а активно и с самоотдачей работал во всех должностях. Видимо, и перетрудилось сердце...

Работа в тесном контакте с депутатами и органами государственной власти позволила профессору В. С. Основину создать на факультете высококвалифицированную научно-педагогическую и практическую обстановку, в которой зарождались передовые идеи конституционного (государственного) права. Сформировались целые научные направления, развивающие правовую науку. Под руководством профессора В. С. Основина были защищены диссертации, исследующие нормы и правоотношения государственного (конституционного) права; конституционные процесс и ответственность; проблемы реализации конституции и др. Теоретические и практические выводы Учителя и сегодня актуальны; многие из них воплотились в современном конституционном законодательстве России.

Память о Викторе Степановиче Основине остается в сердцах всех его учеников. В дни восьмидесятилетнего юбилея на юридическом факультете Воронежского государственного университета состоялась научная конференция, посвященная творчеству В. С. Основина. Выступая с научными докладами, ученики Виктора Степановича одновременно делились с собравшимися личными воспоминаниями об Учителе, в котором объединялись многогранные качества ученого, педагога, общественного деятеля, практика. Все выступающие особо подчеркивали высокую гражданскую позицию профессора В. С. Основина, внесшего огромный вклад в становление конституционализма и представительной демократии в России.

В предлагаемом читателю сборнике использованы и итоги конференции, показавшей новые научные направления, развивающиеся под влиянием идей В. С. Основина. Состав научной школы,

среди которых судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке В. О. Лучин, секретарь Центральной избирательной комиссии О. К. Застрожная, заместитель председателя Самарской областной Думы Н. А. Боброва и другие, свидетельствует о высоком уровне школы воронежских государствоведов.

Сегодня мы, ученики профессора Виктора Степановича Основина, с особой остротой осознаем, какой замечательный человек встретился на нашем жизненном пути — крупный ученый, настоящий патриот, мудрый Учитель. Именно о таких наставниках, как Виктор Степанович, в свое время говорил академик Василий Ключевский: «Чтобы быть хорошим преподавателем, нужно любить то, что преподаешь, и любить тех, кому преподаешь».

Профессор
Т. Д. Зражевская

Воспоминания об Учителе

У каждого человека есть учителя: в школе, в университете, на предприятии, в политике и экономике; всюду учителя обучают учеников, используя свои профессиональные навыки, квалификацию, опыт; они воспитывают их, «выводят в люди». Учителя, которые формируют мировоззрение учеников и содействуют их развитию, конечно, запоминаются. Некоторые — на всю жизнь. Однако в большей мере запоминаются те учителя, которые сделали для учеников что-то очень важное в жизни, т.е. они определили на долгие годы, а может быть, и на всю жизнь судьбу человека. Как правило, к такому воздействию способны школьные учителя и, конечно, университетские педагоги, а среди них — научные руководители (если речь идет об аспирантах или соискателях). Меня «вывел в люди» мой учитель и научный руководитель Виктор Степанович Основин — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного права и советского строительства Воронежского ордена Ленинского комсомола государственного университета.

Каждому благодарному ученику всегда хочется сказать о своем учителе как-то особенно: самые главные слова, сердечные и искренние. К большому счастью, ученые юридического факультета очень уважительно относятся как к истории родного факультета, так и к его представителям, к известным ученым, которые внесли огромный вклад в развитие юридического факультета Воронежского государственного университета. Мы, нынешнее поколение сотрудников юридического факультета, помним своих учителей, делаем всё, чтобы в памяти оставались их научные труды, их вклад в создание прочной основы воронежского высшего юридического образования. Оно и сегодня остается самым авторитетным и востре-

бованным. Основа такой значимости и ее корни — в истории юридического факультета, в тех чрезвычайно интересных личностях, которые создавали в конце 50-х годов прошлого столетия юридический факультет, прославляли его своими научными достижениями.

Моему учителю Виктору Степановичу Основину пришлось работать с такими удивительными людьми; вместе они становились силой, способной обеспечивать качественное развитие и факультета, и отраслевой науки, и юридического образования. Хочу вспомнить и других учителей, которые внесли свой вклад в мое становление как юриста и которых, к прискорбию, уже нет с нами: это — Лев Дмитриевич Кокорев, Иван Александрович Галаган, Владимир Яковлевич Понарин, Дмитрий Петрович Котов, Николай Пантелеймонович Кузнецов, Михаил Григорьевич Коротких. Все они и другие преподаватели учили нас, формировали из нас юристов. Конечно, крепчайшего здоровья, благополучия и новых творческих удач я желаю многим моим учителям, с которыми я вот уже почти 20 лет вместе работаю на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

Говоря о том, что юридический факультет помнит своих учителей, сразу же хочется назвать книгу, опубликованную под редакцией декана юридического факультета Воронежского государственного университета профессора Валентина Анатольевича Панюшкина и посвященную доктору юридических наук, профессору, заслуженному деятелю науки Российской Федерации Льву Дмитриевичу Кокореву*. Тот, кто внимательно познакомился или кому еще предстоит такое знакомство с этой книгой, без сомнения, одарят ее самыми лестными словами и характеристиками. Удивительная книга, в которой содержатся не только научные статьи, посвященные той или иной профессиональной тематике. Главное в ней — воспоминания, сердечные и душевные. Не помню такой интересной работы, которая показывает, прежде всего, отношение к Л. Д. Кокореву его учеников и коллег. Особенную похвалу в связи с изданием данной книги заслуживает Валентин Анатольевич Панюшкин, инициировавший этот проект, руководивший его реализацией...

Не преувеличивая, можно говорить о сложившейся крупной школе в российском правоведении, базисом которой является

* Проблемы теории и практики уголовного процесса: История и современность / Под ред. В. А. Панюшкина. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. — 744 с.

система взглядов и умозаключений профессора Виктора Степановича Основина. Сегодня он, конечно же, гордился бы достижениями своих учеников. Зная его характер, можно уверенно полагать, что успехи его учеников являлись и его успехами. В создании необходимого комфорта в исследованиях и осуществлении удачного научного руководства с непременным достижением поставленной цели он видел смысл своей работы.

Яркой стороной характера В. С. Основина являлось трудолюбие, требовательность к себе, коллегам, ученикам, содействие и поддержка в необходимых случаях, желание помочь человеку. Забота о жизни юридического факультета и его развитии была очевидной, если вспомнить выступления В. С. Основина на заседаниях Ученого совета юридического факультета или на иных собраниях и конференциях. Ни одно такое заседание не проходило без выступления профессора В. С. Основина. И всегда была видна его твердая, честная, обоснованная позиция, искренность и глубина рассуждений о тех или иных рассматриваемых вопросах. Готовность поддержать человека или участвовать в судьбе ученого, открытость для общения — характерные качества Виктора Степановича. Он воплощал в себе стандарт научной честности, таланта и призвания. Наука в его жизни была одной из главных каждодневных забот и делом, приносящим ему радость.

Когда произошло мое первое знакомство с В. С. Основиным? На его лекциях. Виктор Степанович Основин — талантливый педагог. Начиная с первого семестра, профессор В. С. Основин читал студентам курс «Введение в специальность». Выбор лектора этой дисциплины был наиболее удачным, ибо студентам запоминались суждения ученого о каждой юридической профессии; он высказывал свои оценки, предпочтения; давал рекомендации всем, кто находился тогда только на первом курсе и одновременно в поиске интересующей юридической профессии. Нам говорили, что на лекцию придет строгий профессор, предупреждали о необходимости соблюдения дисциплины, словно именно на лекциях В. С. Основина нужно соответствовать масштабу личности профессора и его таланту. А талант обнаруживал себя сразу же, как только В. С. Основин начинал говорить: и постановка вопросов лекции, и план, и необходимые предварительные сведения о рассматриваемых вопросах, как и, конечно, сама лекция заставляли подчинять себя характеру и значимости на юридическом факультете Воронежского государственного университета профессора — лектора В. С. Основина.

Очевидно, о многих людях можно сказать с твердой убежденностью, что они — настоящие патриоты страны. В. С. Основин — тоже настоящий патриот с чувством постоянного подчеркивания значимости и величия своей страны. Он как человек, переживший Великую Отечественную войну и непосредственно участвовавший в ней, знал цену словам «патриотизм», «патриот», «государственность», «государственник».

Скромность Учителя поражала всех с первого момента общения с ним. В те советские годы, когда доценты и профессора «имели вес» и «значимость» в иерархии социальных отношений и профессий, отношение к ним было почтенное как со стороны государства, так и со стороны общества. Скромность, вежливость, уважительность ко всем соседствовали в характере В. С. Основина с требовательностью, самодисциплиной, суровостью оценок, если необходимо было вставать на защиту принципов, морали и совести.

Первый эпизод из моих воспоминаний относится к студенческим годам. Несмотря на то, что окончил Воронежский государственный университет с «красным дипломом», я дважды сдавал экзамен по учебному курсу «Государственное право» профессору В. С. Основину. Первый раз в июне 1982 года. В. С. Основин поставил мне по этому курсу оценку «хорошо». На экзамене речь шла о руководящей и направляющей роли Коммунистической партии Советского Союза. На этом вопросе я и «завалился». В памяти отложилось, что это была справедливая оценка и обиды на экзаменатора у меня не было. Хотя, не скрою, мне хотелось получить «отлично». С единственной «четверкой» по государственному праву я доучился до конца третьего курса. И вот в июне 1984 года, когда рассматривалась возможность назначения мне именной и лучшей в те годы «ленинской стипендии», выяснилось, что у меня в зачетной книжке есть одна «четверка». Виктор Степанович согласился принять у меня экзамен еще раз. Осмелюсь предположить, что, может быть, в этот раз уже был предрешен итог сдачи мною экзамена, и комиссия выставила оценку «отлично». Так я стал до конца своей учебы на факультете ленинским стипендиатом. В моей жизни появились затем и другие стипендии (например, DAAD, Alexander von Humboldt Stiftung), но та, первая стипендия воодушевляла меня, пожалуй, более всех, и я, конечно, гордился этим фактом.

Еще эпизод. Поступая в 1986 году в аспирантуру на кафедру государственного права и советского строительства, на всту-

пительном экзамене по истории Коммунистической партии Советского Союза комиссия поставила мне оценку «удовлетворительно». Мне — бывшему ленинскому стипендиату — было обидно и горько осознавать, что «партийные дела» «не даются» мне. Уже вечером я зашел на кафедру и рассказал обо всем Учителю. Было, конечно, стыдно. Казалось, что известный в Советском Союзе профессор пригласил меня к себе в аспирантуру, а я даже на вступительном экзамене получаю «удовлетворительно». Но Виктор Степанович, посмотрев на меня по-доброму, приободрил и сказал, что оценка эта, конечно, не лучшая. Но — ничего уже не сделаешь. «Главное — готовься к другим экзаменам и постарайся получить хорошие оценки». Это была первая оценка моих познаний истории КПСС. Было странно, что, изучая этот предмет в университете в рамках учебной программы, я получил по нему «отлично». А в дальнейшем эту оценку не подтвердил. На первом этаже мы встретили декана Льва Дмитриевича Кокорева. В. С. Основин с сожалением сказал, что я сегодня получил тройку по истории КПСС на вступительном экзамене. Трудно было скрыть мою радость от моментальной реплики Л. Д. Кокорева: «Может быть, комиссия была не в лучшем составе и правильно не разобралась в его познаниях». Как я тогда поспешно предположил, многое зависит и от состава экзаменационной комиссии. Слова декана меня приободрили и вселили уверенность в завтрашнем дне.

Наступил новый этап в развитии нашей страны — перестройка. Уже будучи аспирантом, в 1987 году, на одном из партийных собраний юридического факультета, секретарем партийного комитета был избран студент, который не отличался ни хорошей учебой, ни твердыми партийными убеждениями. Неслыханное ранее событие в партийной жизни! Но демократия без границ и совести тех лет не смогла ничего противопоставить такому «демократическому» выбору факультета. И студент, как ни странно, не был против своего избрания, и все очень быстро проголосовали за названную кандидатуру. По каким-то причинам я наблюдал в этот момент за В. С. Основиным. Он выступил, однако резко против такого предложения не высказался. Но как он переживал сразу же после собрания! Говорил, что это уже последняя стадия непонимания и беспринципности в обществе, если на такие, как тогда было принято считать, важные партийные должности фактически единогласно избираются не подготовленные для такой работы люди.

Именно переживания в тот непростой период жизни страны быстро разрушали и убивали сердце В. С. Основина. Как мне казалось, ему было чрезвычайно трудно переосмысливать историю страны и свои собственные убеждения. А понять его было легко: если бы на смену пришли живые и правильные идеи той поры, тогда их можно было бы как-то оценить и, разобравшись в их существе, принять. Но «разрушение ради разрушения» было не понимаемо. Отсюда и переживания, и боль, и болезни, и трагедии, и горе.

В этом смысле судьба В. С. Основина противоречива, ибо уже в таком возрасте жизнь заставляла в корне переосмысливать историю страны, создавала противоречивые концепции развития, увлеченность неправильно формулируемыми целями и задачами развития страны. Но ничего уже нельзя было изменить. История страны была в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого столетия именно такой — жестокой, непонятной, убивающей и разрушающей. Очевидно, период «дикости» в общественном и государственном развитии нужно было пройти заново.

Один из эпизодов воспоминаний связан с ноябрем 1990 года. В начале ноября Виктор Степанович умер. А в конце ноября, находясь в западногерманском городе Хаген, я получил письмо от него, датированное 5 октября 1990 года. В. С. Основин писал о сложных временах в нашей стране и немного о каждом преподавателе кафедры. Я убежден, что именно в этот период пробивавшая себе дорогу «воспаленная демократия» нанесла непоправимый урон здоровью В. С. Основина, который очень тяжело переживал ломку сложившихся устоев, базисные перевороты, перехлестывание пределов разумных преобразований. Письмо В. С. Основина было наполнено каким-то сожалением, печалью, но и рекомендацией мне набираться уму-разуму в Германии. Вот письмо В. С. Основина:

«5.X.90

Здравствуй, Юра!

Получил твое письмо, на которое и отвечаю.

Мы все рады за тебя, надеемся, что у тебя и дальше будет все хорошо.

Учись прилежно, набирайся европейской мудрости и немецкой дисциплинированности, чем мы, к сожалению, похвастаться не можем.

Обстановка у нас накаленная. С 1 октября введены талоны на продукты. В магазинах полки пустые. Цены на рынке ползут вверх. Народ зол и ругает всех и вся. Идет процесс усиления конфронтации между союзной и республиканской властями. На местах каждый местный Совет

возомнил себя «суверенной законодательной властью» и после «митинговых» дебатов принимает решения, противоречащие и Конституции, и законам.

Общий хаос переносится и на коллектив факультета и кафедры, которые тоже становятся трудноуправляемыми.

Зима по всем прогнозам будет трудной, ибо большая часть урожая пока остается в поле.

Первый курс месяц трудился на уборке. Сейчас вместо него поехали туда 2, 3, 4 курсы: объявлено чрезвычайное положение. В общем, переход к рынку дается нам нелегко.

Главу твою о Президенте мне пришлось подсократить, ибо больше 12 п. л. брошюровальная машина в типографии не может осилить.

Кафедральные новости:

1. Ольга Кирилловна трудится изо всех сил в Горсовете и, по моему мнению, начинает понимать всю безнадежность этого дела.

2. В. А. Мальцев предпринимает геркулесовские усилия для создания городской коммунальной милиции. Все мы с интересом наблюдаем кто кого доканает: Мальцев милицию или она его.

3. Н. В. Бутусова укатила стажироваться в ПВС СССР и ПВС России.

4. Обсудили последнюю главу моей рукописи «Советская представительная система: вопросы теории и перестройки». Через несколько дней сдам в издательство.

5. Т. А. Матвеевой подготовка курса «Адм. процесс в СССР» и семинаров по адм. праву подорвала здоровье: занедужела дистонией.

6. Ю. Г. Просвирнин второй месяц доблестно трудится со студентами на уборке урожая.

7. Старшее поколение членов кафедры трудится помаленьку. В. Ф. Головченко лежит в больнице, мы с Маргаритой Сергеевной и Владимир Григорьевич Розенфельд перебиваемся на лекарствах.

Учебный процесс идет безалаберно: сплошные замены.

Так вот, Юра, и живем.

Пиши почаще, как ты поживаешь. Если сможешь, пришли нам устав местного университета или др. вуза. Дело в том, что нам предстоит разрабатывать и принимать новый устав ВГУ и факультета. Поэтому западноевропейский опыт пригодился бы.

Привет тебе от всех членов кафедры, Юры Астафьева и деятелей деканата.

Не скучай. Пиши нам почаще о себе и своем «житье».

С уважением и пожеланиями успехов

В. Основин».

Почта в то время работала плохо: письмо находилось в пути из России в Германию почти два месяца. По телефону можно было быстро связаться лишь с несколькими городами Советского Союза. Воронеж в число таких городов, к сожалению, не входил. Автоматическая телефонная связь фактически отсутствовала; нужно было заказывать разговор с абонентом из Воронежа и

лишь после 12 часов ожидания можно было «насладиться» телефонным разговором.

Вот и это письмо, отправленное из Воронежа в Германию 5 октября 1990 года, дошло до меня в конце ноября 1990 года. И оно не затерялось в таком долгом пути. Видимо, так было нужно, чтобы письмо нашло меня в другой стране и уже в другом городе Германии. То есть оно было направлено по адресу в город Мангейм, где я изучал непродолжительное время в Гёте-Институте немецкий язык. Поэтому оно пришло вначале в этот институт в Мангейме, а уже оттуда было переслано в город Хаген, в университе которого я проходил научную стажировку. И лишь через несколько дней, уже в начале декабря 1990 года, я узнал о том, что Виктора Степановича не стало. Боль и вполне понятные чувства, невозможность нахождения в эти дни в Воронеже надолго бросили меня в ситуацию раздумий и воспоминаний о моем Учителе Викторе Степановиче Основине.

Письмо Учителя — дорогое для меня послание, обладание которым приносит мне и радость, и гордость, и желание соответствовать хотя бы каким-то элементам установленных Виктором Степановичем стандартов профессиональной деятельности настоящего ученого.

В воспоминаниях он остался человеком, который открыл мне дорогу в жизнь и науку. Ведь если бы судьба не свела с профессором В. С. Основиным, кто знает, где и чем бы я занимался. Главных учителей помнят по-особому. Поэтому мои воспоминания о Викторе Степановиче — тоже особенные: они насыщены его энергией, умными словами, советами, поддержкой. Как радовался я похвале Виктора Степановича, которую получил от него в процессе обсуждения моей «открытой лекции», прочитанной в феврале 1990 года на вечернем отделении юридического факультета ВГУ. Его одобряющие и ободряющие слова были для меня крепчайшей защитой от возможных иных оценок лекции. Они вдохновляли меня на другие дела, на сложные замыслы, которые, как тогда казалось, никогда не могли осуществиться. Однако, как говорил В. С. Основин, в жизни все может получиться, если упорно добиваться праведной цели, если много работать. В науке не бывает легкой дороги. Только самодисциплина, самоограничения и постоянный труд дадут заслуживающие уважения результаты. Мне тогда уже хотелось хотя бы на какую-то долю соответствовать его высоким оценкам. А благодарность Виктору Степановичу за поддержку

останется в моем сердце навсегда. Цитируя его слова о немецкой дисциплинированности, уже глубоко на самом деле познав такую дисциплину и порядок, можно уверенно констатировать дисциплинированность самого Виктора Степановича, сформировавшую эталон и стандарт профессионального поведения профессора В. С. Основина. Его самоотдача и самодисциплина — основа научного успеха и всеобщего признания заслуг и результатов научной деятельности.

Прошло много лет. Время заставляет всегда по-иному посмотреть на прошлое — события, факты, людей. Очень хорошо, если с течением времени остаются одни и те же оценки людей и событий. Всё, что выделяло В. С. Основина и характеризовало его особенными чертами, и сегодня отмечается нами. Мы искренне говорим о большом почитании, глубоком уважении и признании этого человека. Мы ценим и сегодня его бескомпромиссность в определенных поступках и высказываниях, в выборе им политической или нравственной позиции.

Научные заслуги профессора В. С. Основина огромны. Он — признанный в нашей стране ученый-государствовед, член редколлегии известного и авторитетного журнала «Правоведение», член диссертационных советов, научный руководитель аспирантов, официальный оппонент по многим диссертациям. Думаю, что в советские годы и в сложившихся тогда политических условиях вряд ли мог еще глубже раскрыться потенциал профессора В. С. Основина. Существовали идеологические догмы и запреты. Публично высказать свое мнение было небезопасно. В иных условиях и в другой обстановке талант ученого В. С. Основина раскрылся бы неизмеримо шире. Но сделанное им в науке, стиль жизни, качества и характер этого человека позволяют мне не без гордости говорить: я — ученик профессора Виктора Степановича Основина.

Старилов
Юрий Николаевич

Я искренне и сердечно признателен организаторам научно-практической конференции, посвященной юбилею Виктора Степановича Основина — профессора, доктора юридических наук, человека, гражданина, педагога, исследователя, большого ученого. Своим трудом, своей работой в Воронежском

государственном университете, всей своей жизнью он заслужил такую память.

Я первый аспирант Виктора Степановича и горжусь этим. Это мое самое высокое звание в жизни.

Познакомился я с Виктором Степановичем случайно, в книжном магазине на проспекте Революции в Воронеже. Я подбирал литературу для курсовой работы по государственному праву. Заметил, что достаточно зрелый человек как-то смотрит на меня с удивлением: я одного автора называю, второго, третьего, а мне отвечают, что книг таких нет. Это был Виктор Степанович Основин.

Виктор Степанович поинтересовался, чем я занимаюсь, где работаю, юрист ли я. Ответил, что пока еще не юрист, и не знаю, получится ли из меня юрист. Виктор Степанович улыбнулся и сказал: «Наверняка получится. Вы, видимо, занимаетесь на юридическом факультете?»

Тогда я представился: «Студент заочного отделения. Сейчас мне нужно написать курсовую работу по государственному праву. Говорят, заведующий кафедрой такой суровый, что удовлетворить его требования очень сложно».

Виктор Степанович, в свою очередь, также представился и пообещал помочь в подборе литературы по теме курсовой работы...

Очень трудно говорить о Викторе Степановиче. Многое в памяти хранится, и это не отдельные сюжеты, кадры, какие-то обстоятельства из жизни. Как человек он всегда передо мной. Самые трудные, самые мучительные решения, которые мне приходилось принимать, я всегда соотносил с позицией Виктора Степановича Основина. Часто я обращался к нему за советом. Это было всегда: когда начинал преподавательскую работу, в аспирантский период, когда занимался научно-исследовательской работой.

Виктор Степанович был уникальный во многих отношениях человек. Он многое предвидел и очень переживал за те изменения, которые происходили в стране в последние годы его жизни. Месяца за два-три до своей смерти Виктор Степанович сказал мне: «Виктор, всё обрушилось. Всё то, чем я занимался, чему посвятил свою жизнь, о чем писал в своих работах (статьях, книгах), не сошлось с моими представлениями о нашей будущей жизни».

Я говорю это, конечно же, не в упрек Виктору Степановичу, не для того, чтобы его образ ученого, педагога, человека как-то

противопоставить тому, что есть сейчас. Ни Виктор Степанович, ни кто-либо не смогли тогда остановить деструктивные процессы.

Виктор Степанович — человек своего времени, своей эпохи. Он говорил: «Самое высокое достижение в моей карьере даже не то, что я стал доктором, профессором, принят юридической общественностью, у меня есть ученики. Самое главное в моей жизни — участие в партизанском движении в Крыму». Наверное, не все знают, что Виктор Степанович был партизаном, ушел мальчишкой в катакомбы. Перед тем, как закончить работу о Володе Дубинине, приезжал и с ним встречался Лев Кассиль. В этом герое — партизане Великой Отечественной войны легко узнать черты Виктора Степановича. Это было суровое испытание для него.

Виктор Степанович был очень активным человеком: в Ленинградском юридическом институте он был сталинским стипендиатом, заместителем секретаря комитета комсомола, входил с состав парткома института, в Воронежском университете был членом партбюро, парткома, деканом, принимал участие в работе Советов народных депутатов, Городского совета, помогал областному и районному советам.

Отличало Виктора Степановича огромное научное трудолюбие, прилежание, способность не только генерировать новые идеи, но и увлекать ими своих студентов, аспирантов, коллег. Он всегда о ком-то или о чем-то заботился. С виду такой, что не подступишься, а на самом деле человек щедрой души, внимательный и благородный.

Виктор Степанович был исключительно порядочный человек, умевший взять на себя ответственность за не самых лучших студентов и, может быть, не за самые хорошие их поступки.

Очень многим я обязан Виктору Степановичу. Однажды на одной из лекций перед студентами второго курса юридического факультета, осудив ввод войск на территорию Чехословакии, я сказал: «История не найдет серьезных и сильных оправданий для этой акции. Социализм тогда достоин существования, когда он воспринят людьми, когда он востребован. Но утвердить социализм даже с помощью танков и парашютно-десантных войск под командованием Героя Советского Союза, генерала армии Павловского невозможно. Мы просто ничему не научились ни в Венгрии, ни в Германии, ни в Польше, а теперь вот и в Чехословакии».

Виктор Степанович присутствовал на этой лекции. Смотрю, он судорожно достает нитроглицерин, несколько раз порывался подняться. Понимаю, что нужно прекратить оценку собы-

тий, но не могу перестроиться и, наверное, не должен перестраиваться. Я извинился, подчеркнул, что это мое личное мнение, может быть, по недомыслию, по незнанию многих фактов. Когда лекция закончилась и мы выходили в коридор, Виктор Степанович поддерживал меня под локоть. Он шел, глотая нитроглицерин. Чувствую, что его всего колотит, стал успокаивать: «Виктор Степанович, Вы уже шестую таблетку пьете, так можно передозировку сделать. Не дай бог, для сердца еще хуже». Он мне в ответ: «Ой, что ты наделал? Как можно на лекции перед студентами такое говорить».

Естественно, у него была другая позиция, и я нисколько не сомневался в том, что он искренне верил в то, что это была единственная возможность спасти социализм в Чехословакии. Видимо, в более глобальном аспекте тогда мало кто размышлял.

Все эти годы я переживаю и чувствую свою вину перед Виктором Степановичем. Наверное, нельзя было такое говорить. И в то же время нельзя было носить в себе.

Затем начались заседания партбюро, парткомы, партсобрания, где решался вопрос: исключать меня из КПСС или объявить строгий выговор, оставить в университете или нет. Но вопреки тому, что общая установка была расстаться со мной, Виктор Степанович боролся за меня, даже, как он говорил, злоупотребляя своим положением. Меня, правда, выгнали из университета со строгим выговором.

Позже Виктор Степанович помог мне поступить в аспирантуру Московского государственного университета. Практически я стал юристом только потому, что в эти тяжкие, далеко не безупречные для меня годы встретил Виктора Степановича. Другой просто мог махнуть рукой: «Сам совершил ошибку, сам и отвечай». Но Виктор Степанович никого никогда не предавал. Он был всегда верен своему слову...

Сегодня необходимо продолжать и развивать идеи Виктора Степановича, в реалиях современной жизни, поскольку его творческое наследие носит характер длительной исторической перспективы. Отдавая дань памяти Виктора Степановича, хочу пожелать всем, чтобы всегда хранили память о своих Учителях. И тогда ваши ученики воздадут должное Вам.

Лучин
Виктор Осипович

Мы все ученики Виктора Степановича, особенно первой волны — это как бы его дети, потому что нашу судьбу определил именно он, своей твердой рукой.

На втором курсе Виктор Степанович читал нам государственное право. Я неплохо училась, но на один из вопросов на экзамене затруднилась ответить. Очень хорошо помню то психологическое состояние — и свое и его. Ему явно хотелось поставить мне пятерку. И стал он и так и этак задавать мне вопрос, наводя на нужный ответ, но бесполезно — я не смогла ответить. Тогда он поставил мне четверку. Это был один из мощных уроков в моей жизни, той принципиальности и справедливости, которой отличался Виктор Степанович.

Виктор Степанович был олицетворением своей фамилии — Основин. То, что он писал, ложилось в основу науки, даже по названиям его работ, даже по тем выводам, которые он делал. Но это касалось и его жизни. Он действительно так воспитывал нас, что это осталось на всю жизнь.

Что я взяла от него? Прежде всего честность мышления. Если мыслишь честно, то всё равно приходишь к определенным выводам. Думаю, правильным выводам.

Виктор Степанович всегда мог понять человека, даже если это совершенно не походило на его представления о жизни или процессах. Несмотря ни на что, он всегда мог понять, почему это происходит, и всегда мог поддержать.

В свое время Виктор Степанович поставил эксперимент — подготовил выпуск по государственно-правовой специализации. Тогда нас было всего двое, которые вышли в жизнь с кафедры государственного права. Именно мы стали заниматься работой в представительных органах, избирательным правом. Думаю то, что я попала в Избирательную комиссию, это, наверное, отзвук той любви, той глубокой проникновенности в суть институтов государственного права, которые были заложены именно Виктором Степановичем.

Он умел грамотно принимать кадровые решения, обладая чутьем на людей. Когда подбирал себе учеников, он четко знал кого. У него был верный взгляд на будущую судьбу человека. Помню, когда я окончила университет, было несколько предложений в аспирантуру на разные кафедры. Но только Виктор Степанович сказал: «Придешь завтра, напишешь заявление, в такой день будешь сдавать вступительные экзамены». И всё. Так он определил мою дорогу, и я не сопротивлялась.

Виктор Степанович — один из основателей юридического факультета ВГУ. Никого из тех «великих стариков» на факультете уже нет, но школу они создали. Юридический факультет Воронежского государственного университета высоко ценится и сейчас. Школа Основина сегодня задает тон.

К сожалению, все реформы, которые сейчас реализуются, проводятся так, как будто раньше ничего не было. Как будто не было никакой науки, в том числе фундаментальной. Думаю, если бы Виктор Степанович это услыхал в свое время, он бы поседел.

Виктор Степанович всегда останется востребованным крупным ученым, потому что в его работах заложены фундаментальные вещи. Сегодняшнее время, непонятное, пройдет, и потом вспомнят, как это нужно делать по-настоящему, основательно, как это всегда умел преподнести Виктор Степанович Основин.

Застрожная
Ольга Кирилловна

В студенческие годы общаться с профессором В. С. Основиным мне не довелось: на дневное отделение с вечернего меня перевели только после второго курса. Фактически мы познакомились с ним уже на выпускных экзаменах, а первая наша беседа состоялась позже. Через год работы по распределению адвокатом Липецкой областной коллегии адвокатов меня по просьбе профессора Основина разыскали и пригласили прийти на кафедру для беседы. Перед тем, как предложить мне поступать в заочную аспирантуру по кафедре государственного права, после обычных в таких ситуациях вопросов профессор Основин как-то особенно многозначительно спросил: «Трудно или легко Вам было писать дипломную работу, как вообще дается этот вид деятельности?» Глядя в его открытое, доброе лицо, умные глаза, соврать было невозможно. Я честно призналась, что «писание» для меня тяжелый, хотя и интересный труд. По выражению лица профессора я поняла, что именно такой ответ он и хотел услышать. Уже на следующий день я сообщила Виктору Степановичу о своем согласии, и о сделанном мною выборе я никогда не жалела.

Уже через год, оставив адвокатуру для работы на кафедре, я поняла, что Виктор Степанович был великий труженик, как

сейчас говорят, «трудоголик». Ни в преподавательской, ни в научной деятельности он не терпел халтуры, требовал самоотдачи и здесь не щадил ни себя, ни других.

Запомнилась работа над последней при жизни В. С. Основина кафедральной книгой — учебным пособием по советскому государственному праву. Он по нескольку раз заставлял соавторов переделывать свои фрагменты работы. Меня эта участь тоже не миновала. И просветленное лицо ответственного редактора В. С. Основина и его слова: «Вот, можешь же!», сказанные после прочтения последнего варианта моего параграфа, были высшей похвалой и наградой за труды праведные.

Но основную тяжесть работы и в науке, и в преподавании Виктор Степанович брал на себя. Он всегда был для нас примером: как Человек, как Учёный, как Учитель.

В. С. Основин как человек мудрый, с огромным жизненным опытом не позволял себе необдуманных слов и поступков. Я бы сказала, что он был человеком осторожным, в лучшем понимании этого качества. Профессор Основин не говорил слов и не совершал поступков, которые тогда, в условиях «обязательного единомыслия» по идеологическим вопросам, могли бы противопоставить его существующим реалиям духовной, идеологической жизни того времени и фактически выбросить «за борт» жизни.

Однако присущие ему мудрость, человеческая порядочность и принципиальность позволяли и в тех условиях выдвигать новые прогрессивные научные идеи, разрабатывать новаторские научные проблемы и, таким образом, чаще идти впереди, а не «за» руководящими партийными указаниями. Высказанная еще задолго до перестройки его идея общего правового состояния (общего правоотношения) гражданства неизбежно подводила к мысли о правовых связях между государством и личностью, то есть к идее правового государства; его размышления о роли и значении представительных органов власти, а также проблемах совершенствования представительной системы и сегодня во многом сохраняют свою актуальность, как и идея перспективности органичного соединения правового и управленческого подходов в государственно-правовых исследованиях...

Мне хотелось бы отметить и такую его черту, как умение «подставить плечо», по-отечески поддержать своих младших по возрасту, профессиональному опыту и знаниям коллег (большинство из которых были его аспирантами, то есть учениками), а также

умение понять и услышать любую иную позицию, точку зрения (противоположную официальной или его собственной). Он неоднократно вступался за «опальных» преподавателей и студентов.

Считаю, что В. С. Основин проявил не только профессиональную прозорливость, но и гражданское мужество в конце 70-х годов, утвердив избранную мною тему диссертационного исследования «Советское государство как субъект государственно-правовых отношений с личностью». К выбору этой темы меня подтолкнул профессор И. А. Галаган, предложив взять тему, посвященную государству как субъекту правоотношений. Понимая, что такая тема безгранична, я ее сузила, определив конкретный круг правоотношений — государственно-правовые и область отношений — отношения между государством и личностью. Виктор Степанович взял на себя ответственность утвердить эту тему и предоставил мне полную свободу действий. При обсуждении первой главы, где многие члены кафедры упрекали меня в излишнем философствовании, в том, что в главе мало собственно юридической материи, профессор Основин встал на мою сторону и дал в целом положительную оценку проведенной работе. Виктор Степанович прекрасно понимал все «подводные рифы» исследования государства в качестве субъекта правоотношений. Помню его предупреждение: «Смотри, «изваляхают» тебя на защите, обвинят в попытке протащить буржуазную теорию правового государства...» Чтобы этого не произошло, по совету В. С. Основина, я сделала необходимые пояснения и оговорки в самой работе, а Виктор Степанович направил меня для защиты в МГУ, так как защита диссертации в МГУ фактически гарантировала дальнейшее ее утверждение ВАКом.

Защита прошла успешно, в чем Виктор Степанович убедился скорее не после моего телефонного звонка, а после звонка профессора Л. Д. Воеводина. Леонид Дмитриевич поздравил Виктора Степановича с наступающим Новым годом (защита моей диссертации была накануне Нового года) и с успешной защитой его аспирантки Бутусовой. Это была наша общая с Виктором Степановичем победа. Дело в том, что сама попытка в кандидатской диссертации поднять такую тему (некоторые профессора в МГУ говорили: «Эта тема для целого института!») была истолкована как самоуверенность. Но Виктор Степанович не стал спешить с выводами, сам съездил в Москву и, возвратившись, меня успокоил. На мой вопрос, чем же они (профес-

сора) недовольны, он сказал: «На самих себя они обиделись: как же так, какой-то Основин из провинции дал такую тему аспирантке». Так мой научный руководитель и Учитель снял груз с моей души: значит, все в порядке и я не посрамила Основинскую школу!

Хочу еще сказать о простоте и скромности Виктора Степановича как его отличительных качествах, которые подтверждают действительную величину его Личности. Не помню, чтобы он как-то красовался, стремился выпятить свои заслуги, свою личность, он никогда не возносился, всегда прислушивался к обоснованным конструктивным замечаниям, в том числе и по поводу содержания своих работ.

Вспоминается такой эпизод. В 1983 году мне довелось участвовать в обсуждении только что вышедшего из печати учебника по советскому государственному праву, где В. С. Основин был одним из соавторов. Е. И. Козлова и В. С. Основин как авторы сидели за столом президиума, а выступающие подходили к кафедре. Из молодых преподавателей, кроме меня, пожалуй, никто не выступал, выступали главным образом известные ученые-государствоведы, профессура. Я заметила, что Екатерина Ивановна в основном слушала и лишь делала определенные пометки. Виктор Степанович же буквально не поднимал головы от стола — как прилежный школяр, старался записать буквально всё, что говорилось выступающими, независимо от того, кто говорил: я видела, как он фиксировал и мои замечания по содержанию написанной им части учебника. Это урок для всех нас: в науке не может быть чинов, и нужно прислушиваться к любому обоснованному мнению, независимо от наличия регалий у его обладателя.

Виктор Степанович был человеком с хорошо развитым чувством юмора. Как-то (это было в конце 80-х годов) он пришел ко мне на зачет по спецкурсу «Основы науки социального управления». Отвечали в этот раз хорошо успевающие студенты. Но когда вошел студент, приехавший к нам учиться из Йемена, я решила подстраховаться и задала ему тот вопрос, по которому он писал у меня курсовую работу. Я даже помню этот вопрос: о требованиях к кадрам управления в период перестройки. Студент начал отвечать очень бойко, эмоционально и стал говорить о том, что нужно выдвигать на ответственные посты молодые кадры. До сих пор помню комичный момент его ответа. Указывая пальцем на Виктора Степановича, этот студент сказал: «Вот, он

— «старый кадра», разве ж он перестроится!» В ответ Виктор Степанович, не сдержав улыбки, рассмеялся. И потом еще и коллегам с хохотом рассказывал об этом эпизоде.

Профессор В. С. Основин был человеком разносторонних дарований. Страстный любитель природы, прекрасный фотограф. Он профессионально фотографировал природу, любил фотографировать и нас — членов кафедры, и делал это как в официальной обстановке, так и на совместных культурных мероприятиях. Часто где-то угловым зрением видела, что Виктор Степанович «прицеливается», подыскивает курьезный момент, чтобы кого-то сфотографировать. Когда ему это удавалось, он радовался как ребенок, всегда приносил фотографии на кафедру, показывал нам.

Еще одним его дарованием был, несомненно, поэтический дар. На кафедре сложилась традиция на 23 февраля и 8 Марта женщинам и мужчинам кафедры обмениваться стихотворными поздравлениями. Так сложилось, что стихотворные поздравления мужчинам от имени женщин волею судеб пришлось сочинять мне, а Виктор Степанович сочинял нам — женщинам поздравления с 8 Марта, и нужно честно признать, что его послания были превосходными.

К сожалению, у меня сохранилось только одно такое поздравление.

Меморандум кафедрянских мужей

По велению души
Кафедрянские мужи
Собрались на свой Совет
На вопрос держать ответ:
«Кто их в городе мудрее
И толковей и милее?»
Долго спорили, гадали,
Бога с чертом поминали.
А ответа нет и нет,
Не дается им ответ.

И сказал тут муж Борис:
«Еще в древности Парис,
Чтоб решить дилемму спора,
Вручал яблоко раздора».
Быстро яблоко купили,
Так и сяк его делили,
Стали думать и гадать:
Как ответ точней держать.

А ответа нет и нет,
Не идет на ум ответ.

Слово взял тогда Виталий:
«Вы, наверное, читали,
Было это или нет,
Только зеркальце ответ
В ситуации такой
Дало дамочке одной».
С ним мужи все согласились,
Вокруг зеркальца сгрудились.
Зашумели, загалдели,
Свой вопрос ему пропели:
«Ты нам, зеркальце, скажи,
Да всю правду расскажи,
Кто нас в городе мудрее,
И толковей и милее?»
А им зеркальце в ответ:
«Кафедрянский женсовет!»

Возмутились тут мужи:
«Ты нам, зеркальце, скажи,
За какое ж прегрешенье
Ты свое такое мненье
Безо всяких без причин
Вдруг возводишь на мужчин?»
А им зеркальце в ответ:
«Кафедрянский женсовет
Вами всеми верховодит
И во многом превосходит
вас в науках и ученье
и во всяческом уменье!
Так что хочешь или нет
всех вас лучше женсовет!»

Тут мужи поприуныли,
Посудили, порядили,
А потом постановили:
Женсовет тот всем признать,
Его свято уважать.
С ним не спорить, не ругаться,
С его мнением считаться.
Милых женщин всех нам здравить,
Всех их с праздником поздравить.
И совсем уже без смеха
Пожелать им всем успеха
И в науках, и в ученье,
И в родительском уменье.

Пусть минует их хворь и сплин,
А внимание мужчин
Будет им во всем поддержкой.

На том мужи и порешили
И свой перст к бумаге приложили.

3 марта 1987 г.
(Отпечатки пальцев всех мужчин кафедры.)

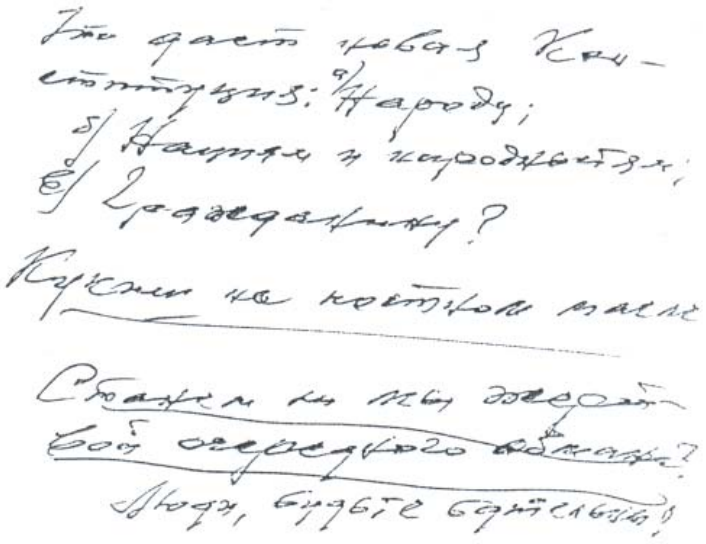
Конечно же, Виктор Степанович был прежде всего Учёным, занятие государственно-правовой наукой было основным содержанием и смыслом его жизни. Он не был конъюнктурщиком, искренне верил в то, о чем писал. Конечно, как умный человек и ученый-государствовед он не мог не видеть расхождений между словом и делом, со всей очевидностью проявлявшихся в советской действительности. Но В. С. Основин был убежден, что главное направление движения общества избрано правильно, а все несоответствия между желаемым и действительным могут и должны быть устранены в результате реформ.

Вспоминая совсем недавнее прошлое нашей страны, вошедшее в историю под названием «перестройка», нужно признать, что на первых ее этапах в обществе жила надежда на преобразования — не косметические, а действительно способные дать серьезный импульс развитию страны. И для многих, но прежде всего для людей, глубоко разбиравшихся в происходящем, таких как профессор Основин, скоро стали очевидны просчеты, ошибочные решения руководства страны, которые в итоге создали основу для окончательного развала Советского Союза. В. С. Основин не дожил до этих трагических событий. Думаю, с его сердечной болью за страну он вряд ли это пережил.

Я разговаривала с Виктором Степановичем последний раз по телефону за пару дней до его кончины. Он звонил мне с просьбой передать ему для ознакомления экземпляр первого варианта проекта новой Конституции России. Дело в том, что я незадолго до этого вернулась со стажировки из Верховного Совета РСФСР и текст проекта у меня был. Я отвезла его для Виктора Степановича на кафедру. И в последний вечер своей жизни он изучал текст проекта этой новой Конституции. Внезапный сердечный приступ прервал его работу...

Скорбное известие о внезапной кончине Виктора Степановича собрало всех сотрудников кафедры у него дома. Я помню на столе рядом с текстом проекта Конституции лежал ворох всяких

рукописей. Мое внимание привлекла валявшаяся на полу карточка с заметками В. С. Основина (обычно на таких карточках он писал тезисы своих лекций). Я ее подняла с пола и почти машинально положила в карман своего пальто. Там было всего несколько слов, которые меня поразили: это было завещание В. С. Основина всем нам, и сейчас можно сказать без преувеличения — пророческое завещание:



Что дает новая Конституция:
а) Народу;
б) Нациям и народностям;
в) Гражданину?
Кукиш на постном масле!
Станем ли мы жертвой очередного обмана?
Люди, будьте бдительны!

Я помнила об этом предупреждении своего Учителя, когда как представитель Воронежской области работала над проектом новой Конституции в составе Рабочей группы и на Конституционном Совещании. Помнила, когда на Конституционном Совещании голосовала против «одобрения работы его участников» (именно так был поставлен на голосование вопрос Президентом Ельциным), считая недопустимым превращение Конституции в орудие политической борьбы; когда во время агитационной кам-

пании перед референдумом в воронежских газетах «Коммуна» и «Воронежский курьер» объясняла, почему я, участник Конституционного Совещания, буду на референдуме голосовать против принятия Конституции. Не забываю об этом завещании профессора В. С. Основина и сегодня, поскольку его предостережение и сейчас своевременно.

Бутусова
Наталия Владимировна

Виктор Степанович Основин основал государственно-правовую школу и особый конституционный тип мышления.

Я познакомилась с Виктором Степановичем заочно, через Виктора Осиповича Лучина, будучи его дипломницей в Куйбышевском университете (теперь Самарский государственный университет).

Легенды о Викторе Степановиче Основине, его человеческих качествах и принципиальности ученого мы слышали еще в студенческие годы из уст Виктора Осиповича Лучина. О Викторе Степановиче я судила по тем рассказам, еще не зная его.

Когда я написала дипломную работу и затем автореферат, по которому Виктор Степанович Основин принимал в аспирантуру, в 1976 году я поехала в Воронежский государственный университет, и тем самым была предопределена моя судьба. Здесь я нашла замечательных друзей и ученых по стилю жизни, по типу мышления, что называется — представителей Основинской школы.

Виктор Степанович Основин показался мне тогда уже человеком в возрасте. Он спросил: «Вам нужно время для подготовки к экзамену?» Несмотря на то, что можно было бы, наверное, сразу сдавать этот экзамен — я побоялась и попросила три дня для подготовки.

Сдавала экзамен 8 октября. Один из вопросов был о статусе депутата. Я до сих пор помню дискуссию, которая тогда между нами состоялась, не столько дискуссию, сколько диалог и согласие друг с другом. Основная мысль — депутат, от какого бы избирательного округа ни был избран, отражает и выражает не только интересы данного округа, но и всей территории, которую представляет данный представительный орган. Интересно, что эта мысль актуальна до сих пор.

Кто бы мог подумать, что в нашем, допустим, законе о статусе депутатов Самарской губернской Думы формула, которую я в свое время отстояла, будучи депутатом первого созыва еще в 1994 году, будет потом изъята депутатами второго созыва, несмотря на противостояние горстки депутатов. Это формула о том, что депутаты отражают интересы своих избирателей! Она была изъята на том основании, что избиратели настолько разные и представляют настолько разные социальные группы, что сама эта формула не должна быть в законе, в ней нет никакого юридического критерия. В то время, когда мы обучались у Виктора Степановича Основина, представить себе, чтобы формула о выражении интересов избирателей оказалась абсурдной или неприемлемой, было невозможно. Произошли две революции — формационная и мировоззренческая. И эти две революции прокатились по нашим судьбам и нашим сердцам. Сердце Виктора Степановича не выдержало...

В семье Виктора Степановича Основина я бывала часто. И та домашняя атмосфера, которая царила у Виктора Степановича, совершенно незабываема. Как будто продолжалось обучение высокой интеллигентности.

Помню последнюю встречу. Он дал мне газету со статьей поэта, народного депутата СССР Юлии Друниной. Попросил прочитать статью вслух. Я читала статью с интонацией, которая не понравилась Виктору Степановичу. Он сам стал читать ее. Сейчас не помню, о чем была статья, но точно знаю, что теперь алгоритм этой статьи совпадает с моим нынешним мировоззрением и состоянием души. Сейчас я иначе читала бы эту статью.

Давайте радоваться тому, что мы помним высокие имена и они живы благодаря этой памяти. Студентам, уже нашим ученикам, думаю, по большому счету это пригодится. Есть уверенность, что всё в этом мире, несмотря ни на что, не бесполезно и ничего не проходит бесследно.

Боброва
Наталья Алексеевна

Долгое время ловлю себя на мысли о том, что вспоминаю Основина каждый день и держу в подсознании многое из того, что он говорил. Я была одной из последних учениц Виктора Степановича — одиннадцатой. Меня он научил работать в науке, и мне кажется, что времени он уделял мне больше, чем другим.

Дело в том, что у меня не ладилось с диссертацией, не получалась научная работа. Когда я пришла в аспирантуру, у меня был трехлетний опыт работы адвокатом. Еще работая, я начала писать диссертацию, в порядке соискательства. Поэтому у меня были какие-то наработки.

Когда я показала Виктору Степановичу первую главу, выяснилось, что там что-то не так. Он заметил: «Куда-то ты в идеализм бросилась, что-то ты не то, не то, не то». Я не знала, каков должен быть подход к научной работе, что, собственно, методологически требуется. Виктор Степанович обучил меня принципам научной работы, привил навыки к этой работе, о которых я сегодня рассказываю своим аспирантам.

Виктор Степанович говорил: «Не надо соединять несоединимое, зачем ты подтасовываешь факты? У тебя не получается. Надо искать правило, а правило не должно иметь пять исключений, поскольку это уже не правило». Мне, конечно, трудно было понять, что значит «подтасовывать» — казалось, что я набираю материал, что-то пытаюсь сделать.

Еще он говорил: «Надо смотреть в жизнь. Когда ты пишешь научную работу, надо смотреть в жизнь и анализировать». Мне и это было трудно понять — я пыталась из литературы, из науки что-то взять, как-то трансформировать. Смотреть в жизнь... Это тоже было непонятно. Сейчас, конечно, я уже это прочувствовала, понимаю, что это такое.

Наконец, Виктор Степанович всё время говорил: «Ты плохо пишешь. У тебя плохой слог. Ты делаешь очень длинные предложения, начинаешь их с деепричастных оборотов». Он учил: «Предложения должны быть краткими, четкими, поставь точку. Не надо много сложноподчиненных предложений. Пиши понятно и становись всегда на точку зрения читателя, думай о нем».

Тогда я не представляла, что это то обучение, которое дает большой Учитель своему ученику. А сейчас, когда я работаю уже со своими аспирантами, понимаю, что всё то, что имею, — оттуда, и стараюсь это передать. Утверждаю, что Виктор Степанович был настоящим учителем, моим Учителем в науке.

Виктор Степанович очень любил жизнь. У него было хобби — занимался фотографией. Много фотографировал, на каждом заседании кафедры, на каждом празднике, фотографировал профессионально, находил прекрасные ракурсы. Очень любил природу. Часто ходил по зимнему лесу со своей дочерью, где тоже фотографировал. То есть он не был человеком бюрократи-

ческого типа, который лишь сидел на кафедре, чему-то учил, давал какие-то пояснения.

В моей жизни были ситуации, которые можно было оценивать неоднозначно. И Виктор Степанович мне часто подсказывал, как надо поступить. Он учил быть принципиальным, не халтурить в науке, быть честным, не обижать людей.

Виктор Степанович умер 3 ноября 1990 года. В июне этого же года он выбрал мне тему докторской диссертации. Как-то перед самым окончанием учебного года он спросил: «Чем ты собираешься заниматься дальше? Какую работу будешь писать?» Я ответила, что меня проблемы теории интересуют. Он подсказал: «Финансовое правоотношение — неразработанная проблема, фундаментальная». И я сразу согласилась, заинтересовалась, говорю: «Я уже кое-что делала в этом направлении». Он оживился: «Я дам тебе литературу, я тебе помогу».

С того лета я начала работать с энтузиазмом... Когда через много лет написала докторскую диссертацию, я обратилась в Московскую государственную юридическую академию, где был тогда единственный совет в стране по защите по нашей специальности. И вот 3 ноября 1997 года мне снится сон: приходит Виктор Степанович и спрашивает: «Ты написала работу, но ты все точки зрения осветила?» Я что-то ему отвечаю; он говорит: «Но ты смотри, все точки зрения освети!» Когда я проснулась, поняла, что Виктор Степанович меня благословил.

И еще одно воспоминание. Виктор Степанович умер 3 ноября; я его видела за день до этого на кафедре. Обратила внимание на то, что у него заострились черты лица. Подумала, похудел что ли. И потом, через несколько дней после его смерти, его дочь Лена сказала: «У него дня за три перед смертью так черты лица заострились». Наверное, есть какая-то взаимосвязь с космосом, когда человек вот так внезапно должен уйти из жизни.

Заканчивая свои воспоминания, я хотела бы подчеркнуть, что Виктор Степанович работал в науке всегда честно. Все его работы — это работы высокого качества, написанные с любовью.

Карасёва (Сенцова)
Марина Валентиновна

Многие решения в моей жизни обусловлены духом противоречия. Иногда так получается, что часто поступа-

ешь наоборот. Помню ситуацию, когда на втором курсе у нас государственное право читал Виктор Степанович. Многие мои приятели говорили о том, что сдавать ему экзамен просто ужас. А чтобы курсовую у него писать, то это вообще кошмар. После чего, когда у меня спросили, у кого буду писать курсовую, я ответила: «У Основина». Тогда все на меня посмотрели как немножко на больную.

Набравшись смелости, я решительно к нему вошла, подала заявление, он согласился. Как потом выяснилось, ни у кого не было таких комфортных условий для научной работы, курсовой и дипломной, как у меня. В конце концов, все решили, что они тогда не очень разумно поступили.

Условия работы у него были идеальными: литература — пожалуйста, совет — пожалуйста, помощь — пожалуйста.

Таким образом, это было мое самое правильное решение, принятое из духа противоречия. Виктор Степанович остался единственным человеком в моей жизни, которому у меня и мысли не возникало противоречить. Из-за этого, я думаю, у меня в дальнейшем получилось всё хорошо.

Виктор Степанович всегда ставил цели и задачи, до которых надо было допрыгнуть, этим он находил в человеке какие-то скрытые пружины и видел, что ты это сможешь. К примеру, 1972 год, новый закон «О статусе депутата» — тема кандидатской диссертации Ю. Г. Просвирнина и моя тема дипломной работы — студентки. Для него не было существенным, кто ты — преподаватель, профессор, студент. Он ко всем относился одинаково.

Вся литература по этой теме была у Юрия Георгиевича. Наконец, наступает срок, когда я должна уже показать дипломную работу. Виктор Степанович спрашивает: «Где же твой “диплом”?» Я набралась смелости, сказала, что не могу его написать, так как вся литература у Просвирнина. Виктор Степанович приглашает Юрия Георгиевича и говорит: «Чтобы у нее завтра всё было с “дипломом” хорошо!» И всё действительно было хорошо.

Другая интересная особенность. Пятый курс, завершение учебы. В. С. Основин приглашает меня и спрашивает: «Ну, как насчет будущего: аспирантура, наука и прочее?». Отвечаю: «Виктор Степанович, как я устала учиться! Знаете, хочется поработать». Он подумал и сказал: «А наверное, правильно! Мы с тобой вот, что сделаем. Ты пойдешь работать в Горсовет.

Пока рожай ребенка, решай прочие бытовые проблемы. А потом подойдет момент, и мы решим, что делать дальше».

Я чувствовала себя в Горсовете скорее не его членом, а представителем кафедры в Горсовете. Потому что есть такой тезис, что любая наука без практики мертва, и все члены кафедры для своих статей приходили за практикой в орготдел Горсовета. Виктор Степанович тоже часто заходил в Горсовет по разным вопросам. Для его книги «Городской совет — орган местного самоуправления» я помогала подбирать статистические данные.

Наступил 1988 год, прошло десять лет после окончания факультета. И неожиданно для меня Виктор Степанович заявил: «Пиши заявление, ты поступаешь в аспирантуру (заочную. — *Т. Б.*) и готовишь диссертацию! Вот тема, через два года ты перейдешь на кафедру». Так мы договорились.

Мы с ним работали по диссертации до принятия нового закона о местном самоуправлении. Затем вдруг произошли определенные изменения и наша с ним тема оказалась недиссертабельной. Он позвонил мне и сказал: «Ну, что поделаешь». Всё, что было за два года сделано, отправили в корзину. Всякое бывает в жизни. «Ничего, давай подумаем», — сказал он. И начал делать какие-то наметки на новую тему. Это был 90-й год.

В 1990 году произошла рокировка с Ольгой Кирилловной Застрожной. Она избиралась в Городской совет, после чего освободилось место на кафедре. Тогда возникла интересная ситуация: мы, служащие и работники органов власти, получали невысокую зарплату, и вдруг резко ее повышают. В случае перехода в университет я получала бы меньшую зарплату. Виктор Степанович засомневался: «Ты, наверное, теперь уже не пойдешь на кафедру». А я говорю: «Виктор Степанович, пойду». На кафедре мне сразу был передан курс советского строительства. Виктор Степанович как-то угадал, что это будет нужное направление.

К сожалению, в ноябре 90-го года его не стало. Это, конечно же, был страшный удар и не только потому, что ушел научный руководитель. Я сказала себе тогда: обязательно завершу то, что обещала Виктору Степановичу — диссертация будет написана. Научным руководителем стал Константин Филиппович Шеремет, главный редактор журнала «Государство и право». Он одобрил второй вариант темы. Диссертация была уже почти готова. И вот 1993 год, роспуск всех Советов. Кон-

стантин Филиппович звонит и утешает: «Ты не расстраивайся! Может быть, что-нибудь еще придумаем...» Вновь всё пошло в корзину.

В общем, третий вариант диссертации в 1995 году я все-таки защитила. Тем самым определенное чувство долга перед Виктором Степановичем я выполнила. Он остался моим Учителем на всю дальнейшую жизнь.

Бялкина
Татьяна Михайловна

Я познакомился с Виктором Степановичем будучи студентом первого курса юридического факультета. Тогда государственное право начинали читать прямо с первого дня обучения в университете. Я писал курсовую работу по государственному праву Советского Союза. Я еще не знал, что выбрал тему, которая совпала с темой монографии Виктора Степановича, что потом с удивлением обнаружил. Это было мое первое знакомство с Виктором Степановичем. Как научный руководитель он заложил во мне те основы, которые использовались мною в дальнейшей научной работе.

На пятом курсе Виктор Степанович поинтересовался, чем я дальше буду заниматься. Ответил: «Хочу работать». Тогда я был в прокурорской группе. Он сказал: «А Вы подумайте все-таки. Может быть, есть смысл остаться в науке». И направил меня к профессору Игнатенко, в Свердловский юридический институт.

Когда я прибыл к Геннадию Владимировичу Игнатенко, оказалось, что мне очень просто с ним общаться. Он и Основин — люди одной формации, это настоящая профессура. Мне было легко работать, потому что я уже общался с Виктором Степановичем Основиным.

Виктор Степанович таким образом сыграл непосредственную роль в моей судьбе, в выборе профессии, во всей остальной жизни. У меня остались самые светлые воспоминания о Викторе Степановиче. Помню, как он переживал за перемены, которые происходили в те годы. В памяти сохранилась одна фраза (это был 1990 год, я приехал летом на каникулы из аспирантуры и встречался с Виктором Степановичем). Он расспрашивал о моей жизни и внезапно с болью в сердце сказал: «Что они делают с Конституцией!» Я тогда этого не мог понять: ну, вносят изме-

нения в Конституцию, на тот момент их было 150. А он понимал, что творится и, возможно, новая Конституция будет хуже прежней. Он понимал, что походя вносить изменения Верховным Советом, а затем утверждать их на Съезде нельзя. Я видел, что его это очень тревожит.

К сожалению, таких людей и раньше, и сейчас немного. Такие люди, как Виктор Степанович, запоминаются на всю жизнь.

Бирюков
Павел Николаевич

Когда-то Иван Александрович Галаган, как всегда, своим образным подходом сказал: «Ты все рвешься на практику, это хорошо: отличное дело для страны, для жизни. Но ты пойми, что если ты хочешь сделать что-то очень важное в жизни, чтобы это осталось, то подумай о том, что есть теория, есть наука, есть исследования. И знаешь, кого ставят к стенке первыми в годы революции, переворотов? Не практиков, которые исполняют те или иные законы, установки, а теоретиков, которые рождают мысли. Их первыми ставят к стенке». Этот разговор мне запомнился. Виктор Степанович Основин определил для меня пример этого образа. Фактически он выбрал мне дорогу в жизнь.

Вся моя жизнь подтвердила этот выбор. Мне пришлось участвовать в политических событиях, соучаствовать в развале строя, государственности, создавать что-то новое, но в любом случае я очень хорошо понял, что конституционное право и то, что заложено Учителем — Виктором Степановичем Основиным, не пропадают. Действительно, на таких ответственных исторических рубежах пришлось сделать выбор, который был сопоставим с тем, что мне говорили. Пришлось быть на острие решения жизненных вопросов для государства и общества, участвовать в локальной гражданской войне и быть в черных списках, одним словом, то, что мне говорил Виктор Степанович, сбылось.

Мне кажется, что его деятельность, его труды, плоды его трудов и именно то, что он был разочарован происходящими изменениями в обществе, во многом повлияли на его уход из жизни, но всё это окупается сегодня тем великим, что он сделал для науки конституционного права.

Я помню 1990 год, когда встретился с одним из воронежских депутатов, очень активным, молодым, который принимал участие в создании новых институтов власти. Депутат этот всё ходил с разными идеями и спрашивал: «К кому бы мне обратиться за советом?» Я ему подсказал: «Зачем ты далеко ходишь за советом, когда есть Виктор Степанович Основин в Воронеже, у тебя рядом?» Он ответил: «Знаешь, Основин — это такой консерватор, это оплот консерватизма, нет, нам он не подойдет, мы строим новое общество». Было мнение, что старые опытные юристы — оплот консерватизма. Я возразил ему: «Ты глубоко ошибаешься». И, кстати, жизнь подтвердила это.

Сопоставляя то, что сделал Виктор Степанович, и то, что сделали мои коллеги по депутатской деятельности, я хочу отметить, что плоды деятельности Виктора Степановича несоизмеримо глубже, перспективнее и основательнее; это фундамент развития не только науки, но и нашего государственного и общественного строя. Потому что работы Виктора Степановича «Нормы советского государственного права», «Государственно-правовые отношения», темы его аспирантов: конституционная ответственность, реализация конституционных норм, действие конституционных норм, социальная природа конституции, конституционный строй и его сущность — легли в основу конституционного права как науки и дисциплины.

Эти работы действительно сделали конституционное право реальным с точки зрения того, что это право имеет реальный механизм конституционно-правового регулирования решения вопросов. Если раньше это было скучное право, то сейчас — самое жизненное, проблематичное и динамичное.

Каждый день приходится решать вопросы исходя из норм, отношений в конституционном праве. Это есть реальный механизм, он построен и как раз зиждется на тех теоретических основах, которые проводил профессор Основин.

Виктор Степанович предложил мне тему диссертации «Реализация конституционных норм». Я приехал в Москву, а авторитетные московские ученые говорят: «Это что ж такое, мы целым Институтом государства и права не можем замахнуться на такую тему, а ты вроде бы начал писать». Считаю, одна из основных заслуг Виктора Степановича — то, что он всегда поднимал высокую планку для себя и своих аспирантов.

Я всегда с робостью относился к Виктору Степановичу, но когда узнал его больше, то понял, насколько он добрый человек; мы много беседовали, он открывался совсем с иных сторон — цельности, великодушия.

Мазаев
Владимир Дмитриевич

В жизни многих из нас Виктор Степанович сыграл огромную роль, сыграл он большую роль и в моей жизни. Я пять раз поступала на юридический факультет, и всё неудачно. С шестого раза я поступила на заочное отделение, но не сразу, так как полбалла недобрала.

Первый раз Виктора Степановича увидела в деканате. Мне показалось, что это очень строгий, принципиальный человек.

Потом как-то мы с приятельницей поехали на юг отдыхать. Неожиданно на набережной Геленджика встретили Виктора Степановича. Он первым поздоровался с нами. Многие знают, как он здоровался! Всегда приостанавливался, кланялся. Ему не важно было, сколько лет человеку, это секретарь деканата юридического факультета или профессор, доктор наук.

Виктор Степанович продолжает оставаться в нашей жизни человеком, который научил нас общению с другими. Он мог быть и суровым, и строгим, и добрым.

Расскажу об одном случае из моей жизни, когда я в роли преподавателя кафедры Основина первый раз должна была прочитать лекцию. Тогда я работала техническим секретарем в диспетчерской. Однажды лаборант кафедры звонит мне и говорит: «Зайди к Виктору Степановичу. Он ждет тебя и хочет поговорить». Поднимаюсь на кафедру, было 17 часов. Виктор Степанович спрашивает: «Ты могла бы завтра в 9.30 прочитать лекцию студентам дневного отделения?» Я только что закончила юрфак. Решила, что он шутит. Не может же Виктор Степанович доверить не подготовившемуся человеку прочитать лекцию целому курсу». Думаю: «Отказаться — значит признаться, что я струсила. Нет, наверное, он меня проверяет». Я согласилась. «Хорошо, — сказал он. — В 9.30. Но имей в виду: там необыкновенные студенты, которые вечно жалуются, что им не так читают!» Я всю ночь не спала, готовилась к лекции, выучила ее наизусть, боялась подвести профессора.

Утром пришла заранее в главный корпус университета. Захожу в аудиторию, а она пустая: не было ни одного студента. Вижу надпись на доске: «Поздравляем с 1 сентября! Желаем того-то и того-то. Студенты». Перед лекцией я решила, что ничего не знаю, не помню, а когда вышла из пустой аудитории, то подумала, что я же всё знаю! А студенты не пришли, и я не реализовала себя.

С таким душевным волнением иду в свой корпус, с большим желанием не встретить Основина. Но первым человеком, когда я зашла в корпус, был именно Виктор Степанович Основин. Спрашивает: «Ну, как лекция?» Говорю: «Вы знаете, они не пришли». Он уточняет: «Что ушли или не пришли?» Отвечаю: «Они вообще не пришли». Вижу: Виктор Степанович еле сдерживает смех — а у меня в глазах слезы, было очень обидно. Тут он меня пожалел: «Ладно, не расстраивайся. Подумаешь, это была твоя первая лекция, но не последняя же!»

Пошла в диспетчерскую, было очень стыдно. Минут через 15 заходит Виктор Степанович, и мы с ним долгие 40 минут говорили на совершенно отвлеченные темы. Он рассказывал о жене, дочери, о кафедре. Это был душевный разговор. Я успокоилась.

После четырех лет работы на кафедре почасовиком Виктор Степанович предложил мне приступить к диссертации: «Давай думать над темой кандидатской диссертации. Выбирай: или Украина, или Саратов». Я выбрала Саратов. Так я попала в дружную саратовскую семью финансистов. Руководителем моей диссертации стала Нина Ивановна Химичева.

Мы с Виктором Степановичем определили тему диссертации. Так что к Химичевой я поехала уже с выбранной темой. Виктор Степанович пообещал: «Я буду твоим соруководителем. Нина Ивановна будет там, я буду здесь. И будем вместе писать». К сожалению, эти планы не сбылись: мой Учитель умер.

Я очень дорожу тем, что в моей жизни был человек, который научил работать, жить, доброжелательно относиться ко всем, с кем приходится встречаться. Это — Основин Виктор Степанович.

Гриценко
Валентина Васильевна

Виктор Степанович был неординарной личностью. Я с ним познакомилась, когда работала редактором издательства «Госюриздат», теперь это «Юридическая литература». Виктор Степанович тогда принес рукопись своей работы о государственно-правовых отношениях. Я прочитала ее запоем. Она поразила меня своими меткими наблюдениями, глубиной исследования, последовательностью, силой аргументов.

Мне повезло, так как в это время я готовилась к кандидатскому экзамену и один из вопросов в моем билете был о государственно-правовых отношениях. Конечно же, ответ экзаменационной комиссии я излагала по рукописи Виктора Степановича Основина. Все были удивлены, потому что я освещала этот вопрос 40 минут.

В комиссии были тогда ныне покойный профессор Александр Филиппович Макретко, здравствующая сегодня Екатерина Ивановна Козлова, которая была дружна с Виктором Степановичем, и тоже ныне покойный Андрей Михайлович Васильев. Они буквально заслушались, поскольку то, что я излагала, была неординарная, своеобразная позиция, отличающаяся оригинальностью и свежестью мысли. Поэтому они мне дали высказаться до конца, а потом спросили: «А где Вы всё это прочитали?» Мне пришлось признаться, что я это прочитала в еще не опубликованной рукописи, и они очень ею заинтересовались. Действительно, это была первая глубоко теоретическая в области государственного права работа.

Считаю, что большая заслуга Виктора Степановича состоит в том, что он был если не единственным, то, по крайней мере, одним из первых основателей именно теории государственного права. До этого теория была наукой чисто комментаторской. Комментировались Конституции — и сталинская и более поздние, комментировались законодательные акты, а Виктор Степанович впервые возвел эту науку на уровень высокой теории. Думаю, от него пошло направление, когда государственному праву была придана такая высокая теоретичность. Хотя он никогда не забывал о практической значимости и эффективности своих работ. Большинство его книг по местным советам — яркое свидетельство этому.

Виктор Степанович Основин имел счастье быть оцененным при жизни. Он вошел в плеяду блестящих отечественных государствоведов, таких как А. И. Лепешкин, Б. В. Щетинин, В. Ф. Котак, Б. М. Лазарев, М. А. Шафир и другие. Таким

образом, он занимал высокую ступень в иерархии научных авторитетов.

В 60-е годы проходила острая дискуссия: как называть — наука государственного права или конституционного права. Тогда такие копья ломались, что многие ученые друг с другом даже не здоровались и не разговаривали. Но Виктор Степанович всегда занимал позицию, которая не давала возможности ему участвовать в каких-то неприятных событиях. Он всегда был принципиален, всегда занимал четкую позицию, и его за это очень уважали. Он пользовался большим уважением и среди московских ученых. Если бы не ранняя смерть, он мог бы еще долго и плодотворно работать и принести большую пользу российской науке.

Морозова
Людмила Александровна

Впервые я увидел Виктора Степановича Основина в 1965 году в Томске, куда меня, тогда молодого кандидата юридических наук, пригласили участвовать в качестве официального оппонента в защите кандидатской диссертации одного из аспирантов профессора А. И. Кима. Первым оппонентом на этой защите выступал В. С. Основин.

Томичи нас очень радушно встретили. Мы любовались Томском, знакомились с Томским университетом. А после защиты поехали на таежную речку на рыбалку...

Виктор Степанович был очень бодрым, жизнерадостным человеком, добродушным, с большим чувством юмора. Говорят: первое впечатление при знакомстве с новым человеком имеет большое значение. Мне Виктор Степанович понравился сразу: и своей научной эрудицией, и простотой в общении. Он вообще был основательным человеком. Фамилия Основин ему очень подходила. Впоследствии я неоднократно встречался с Виктором Степановичем. В те времена ежегодно ИГПАН СССР организовывал конференции государствоведов в подмосковном Звенигороде. Выступления В. С. Основина производили большое впечатление.

Прошло много лет. «Глагол времени», о котором писал Державин, стирает государства, политические режимы, меняет мнения о тех или иных книгах и людях. Но можно сказать, что творчество В. С. Основина прошло испытание временем. Его

главные труды, посвященные государственно-правовым нормам и государственно-правовым отношениям, являются значительным вкладом в науку государственного (конституционного) права. Я бы сказал, что после В. С. Основина никто не смог внести существенного в разработку этой проблемы. И если сопоставить труды дореволюционных и советских государствоведов, то работы В. С. Основина были колоссальным взлетом юридической мысли. Значительность этой проблемы трудно переоценить. Дело в том, что учение о государственно-правовых нормах и государственно-правовых отношениях стало основой нашей науки как науки юридической. До этого государственное право рассматривалось как составная часть теории государства, политологии и т.д. Формирование этих фундаментальных понятий явилось основой концепции конституционной законности.

Весьма интересными были и работы В. С. Основина, посвященные проблемам представительной системы. Они особенно актуальны в наше время, когда бюрократические тенденции, принижающие роль представительных учреждений, всё более и более укрепляются.

Виктор Степанович Основин — ученый общероссийского и международного масштаба. В его трудах мы черпаем глубокие мысли, они побуждают нас к творчеству.

Я счастлив, что был знаком с Виктором Степановичем, говорил с ним, испытывал его влияние. Его ученики продолжают заложенные им традиции служению истине. В этом смысл науки, которой был предан Виктор Степанович.

Рудинский
Феликс Михайлович

Я очень много общался с Виктором Степановичем. Девять лет мы с ним вместе заседали в парткоме ВГУ. Общались и в различных неформальных ситуациях, и когда шли с ним с заседаний парткома домой, поскольку были соседями.

Виктор Степанович был моим своеобразным консультантом, когда я писал диссертационную работу о социальной ответственности личности, и приобщил меня к правоведческой литературе, что было очень важно и нужно.

Советский психолог Рубенштейн говорил: «Человек есть в максимальной степени личность, когда в ней минимум нейтрально-

сти, безразличия, равнодушия по отношению ко всему общественно значимому». Эти слова, как мне кажется, полностью относятся к Виктору Степановичу Основину. Именно таким он был.

Мне импонировала в Викторе Степановиче прежде всего удивительная честность, порядочность и, может быть, самое главное — умение говорить правду в глаза, невзирая ни на какие чины. Я учился у Виктора Степановича, работая в парткоме, собранности, умению дорожить временем, многомерности и другим важным качествам. Когда готовились резолюции парткома, Виктор Степанович выступал своеобразным экспертом, точность его была поразительной. Я удивлялся его работоспособности. Он как-то сказал: «Если спать с открытой форточкой, то достаточно 4 часа». Виктор Степанович говорил, что преподаватель должен быть всегда собранным и аккуратным, не только выступая перед студентами, но и в любых ситуациях.

В. С. Основин был человеком честным и основательным. Виктор, победитель, он всегда достигал цели! И в этом смысле он был не только моим наставником, но и Учителем по жизни.

Дьяков
Анатолий Яковлевич

Хотелось бы отметить те качества Виктора Степановича, которые всегда были присущи ему. Это забота о людях, мужественность, достоинство, уверенность в собственной правоте и, главное, искренняя вера в те идеи, которые он исповедовал. В последующем эти идеи и качества проявлялись в его учениках. И теперь, в очень сложных современных условиях, когда действительно иногда требуется мужество сказать правду, его ученики воспроизводят эти качества.

Мы вправе говорить о Викторе Степановиче и о его учениках, что они люди чести и достоинства. Если мы будем, по крайней мере, последовательными и тем самым продолжать главные ценности, которые формировались в советское время, в том числе в лице Виктор Степановича, тогда мы будем благодарными людьми, сохранив память о таких людях, как Виктор Степанович Основин.

Полянский
Виктор Владимирович

После смерти Виктора Степановича появилась какая-то пустота. Постоянно его не хватает. Когда приходишь на кафедру и смотришь на его портрет, на душе становится теплее и спокойнее. Даже после смерти он оказывает на нас положительное, благоприятное влияние.

Когда я первый раз встретил Виктора Степановича в коридоре в красном корпусе, он показался мне очень добрым человеком. Поближе узнав его, понял, что Виктор Степанович бывает разным: и строгим, и доброжелательным.

Я проходил практику в Ленинском Совете депутатов трудящихся г. Воронежа в должности исполняющего обязанности инструктора. Когда об этом узнал Виктор Степанович, он попросил собрать материалы о статусе депутата. Я подготовил дипломную работу по этой теме. Виктору Степановичу она понравилась, и он предложил мне поступать к нему в аспирантуру. Постепенно я втянулся в научную работу.

Виктор Степанович вовлек меня также в художественную самодеятельность. Когда мы с Татьяной Дмитриевной Зражевской проводили «университетские весны», Виктор Степанович нас поддерживал. Это был человек, который своим примером и своей молодой душой подавал пример.

Вспоминается, как мы всем составом кафедры пели на сцене песню. И Виктор Степанович пел с нами. Я никогда не ожидал, что кафедра запоет. Но то, что кафедра запела, это тоже инициатива Виктора Степановича.

Виктор Степанович и в спорт меня завлек. Однажды встретил Виктора Степановича на лыжной трассе, катавшегося с семьей. Он спросил: «А ты почему не на лыжах?» И Виктор Степанович заставил меня приобрести лыжи. Не раз вместе с его семьей я ходил на лыжах.

А какие теплые вечера были у Виктора Степановича дома! Виктор Степанович всегда готовился основательно. Стол был красивый. Велись интересные разговоры, поднималось много проблем. Эта традиция закрепилась и на кафедре: мы собирались за «круглым столом», часто пели.

Помню, Виктор Степанович повлиял и на мое депутатство. Он посоветовал пойти на работу в Городской совет народных депутатов. Я был председателем комиссии по законности. Здесь я собрал материал для диссертации и статей.

В заключение хотел бы отметить, что Виктор Степанович был для нас как луч света. Этот луч помог бы нам и сейчас

преодолеть всё то, что происходит в стране. Он бы нам всё объяснил.

Всем, кто знал Виктора Степановича, очень повезло. Он своим примером показал, как надо жить. И мы его всегда будем помнить.

Мальцев
Владимир Андреевич

Виктора Степановича Основина я знал более 40 лет. Когда я работал старшим помощником прокурора области, мне приходилось с ним встречаться по поводу взаимодействия прокуратуры и юридического факультета, в частности, кафедры государственного права, которой он руководил.

Виктор Степанович был видным ученым, автором более двадцати монографий, учебников, учебных пособий, более сотни других научных публикаций, создателем научной школы, руководителем многих аспирантов, ставших кандидатами и докторами наук, которые в свою очередь сейчас являются руководителями новых научных школ либо занимают ответственные посты в Конституционном Суде, Избирательной комиссии, других органах государственной власти. Причем именно благодаря Виктору Степановичу Основину многие его ученики стали известными учеными, государственными деятелями.

Попытаюсь назвать его характерные черты, имеющие значение для нас в настоящее время, в сложный период развития российского государства. Прежде всего, отмечу мужество Виктора Степановича, который в годы Отечественной войны партизанил в Крыму, где крымские татары в подавляющем большинстве выступали на стороне немцев. Они уничтожали русское население и жестоко расправлялись с семьями партизан. Виктор Степанович со своей матерью ушел в партизаны. Скрываться в катакомбах, не выходя оттуда, было большим мужеством для 15-летнего мальчика.

Мужество Виктора Степановича проявилось не только в годы войны. Виктор Осипович Лучин рассказал о мужестве Виктора Степановича, который защитил его в период ввода советских войск в Чехословакию. Виктор Степанович постарался как-то самортизировать возникший ажиотаж, иначе Виктор Осипович в настоящее время не был бы членом Конституционного Суда

и профессором. Виктор Степанович обратился к прокурору области, будущему генеральному прокурору А. М. Рекункову, с просьбой поддержать Лучина, ибо это будущий большой ученый и настоящий коммунист, он сделал ошибку, но он верен духу коммунизма. Именно просьба к Александру Михайловичу Рекункову помогла тому, что Лучин остался в науке и в партии.

Был ли это единственный случай? Нет. В конце 1989 года студент, тогда бывший секретарем партбюро юридического факультета, Андрей Шибаев — афганец, награжденный орденами, дважды раненный — поддержал своих товарищей, которые вели себя не совсем правильно. Андрея Шибаева хотели исключить с факультета и из партии. Именно Виктор Степанович опять помог, проявив мужество, самортизировать этот вопрос. Андрей Шибаев закончил юридический факультет, потом занимал ответственные должности в союзе афганцев нашей области, очень много сделал для своих товарищей, которым в последние годы перестройки очень тяжело жилось. К сожалению, он трагически погиб.

Это примеры, которые свидетельствуют и о принципиальности Виктора Степановича.

Я всегда вспоминаю Виктора Степановича и помню его заветы. Он был внимательным, доброжелательным человеком, старался помочь каждому. Приведу пример. В 1970 году я почти написал диссертацию — две главы полностью и частично третью, встал вопрос о научном руководителе. Решили уговорить Виктора Степановича быть научным руководителем. Виктор Степанович в то время теорию прокурорского надзора знал в пределах закона о прокуратуре (тогда было положение о прокуратуре). И он согласился руководить, но поставил условие: предоставить всю имеющуюся литературу. Он изучил более 20 монографий, касающихся прокурорского надзора. То есть то, что я пропустил через себя, пропустил и Виктор Степанович, вник в проблему не хуже своего подопечного. Такие примеры можно приводить и дальше.

Внимание Виктора Степановича к каждому человеку проявилось и в том, что именно те, которых он выбрал в аспиранты, стали видными учеными, докторами наук, руководителями Центризбиркома, Института законодательства, руководителями областной Думы, судьями Конституционного Суда... В этом его заслуга, умение подойти к каждому человеку.

Виктор Степанович придавал большое значение взаимодействию с органами советской власти. Но он уделял большое

внимание и взаимодействию с прокуратурой. Именно по его инициативе были впервые заключены соглашения о сотрудничестве вначале факультета, а потом и кафедры государственного права с прокуратурой Воронежской области. Работники прокуратуры руководили дипломными и курсовыми работами тех студентов, которым предстояло работать в органах прокуратуры области. В свою очередь, сотрудники юридического факультета могли публиковать свои статьи в сборниках, выпускаемых прокуратурой области.

Именно эти черты Виктора Степановича, настоящего ученого и человека, еще раз обязывают нас считать, что идеи знания и великодушия выполнят свое предназначение.

Розенфельд
Владимир Григорьевич

Прежде всего вспоминаю бережное отношение Виктора Степановича к людям, которое проявлялось даже в том, что он говорил: «Девочки, пожалуйста, поаккуратней на лекциях, а то будет то, что было с Виктором Осиповичем». Эту историю он, конечно, много раз рассказывал, чтобы уберечь нас от ошибок, которые могли быть совершены. Лучин, я думаю, прекрасно всё понимал, но по-иному повести себя в то время, видимо, было нельзя.

Когда я поступила в заочную аспирантуру, Виктор Степанович предупредил: «Тамара, только не надо сейчас замуж выходить, о детях думать». Он, наверное, об этом говорил всем своим аспирантам. Я, конечно, сделала всё по-своему и сначала решила свои семейные вопросы, родила ребенка. Виктор Степанович сам предложил, раз уж такая сложилась ситуация, приостановить аспирантуру и окончить ее в дальнейшем. Так и получилось: начинала я учиться в 1978—1979 годах, а завершила диссертацию только в 1988 году. Конечно, писать диссертацию было не просто, но Виктор Степанович всего несколькими предложениями мог направить в нужное русло. Помогал совмещать работу с обучением, у меня тогда было всего 4 часа занятий в неделю. А в последний месяц перед защитой с меня вообще сняли нагрузку.

Здесь верно отмечали, что Виктор Степанович умел подбирать момент, чтобы сфотографировать. У меня хранится фото-

графия, где я сижу на кафедре. По-моему, я сплю, а рядом моя диссертация лежит. Это было как раз после того, когда мы ее обсудили и решили, что можно будет защищаться.

Виктор Степанович подарил мне эту фотографию и написал стихи:

И снится дивный сон Тамаре:
В огромном зале с мужем в паре,
Толпой друзей окружена —
Вдруг защищается она.
Гремят вокруг аплодисменты,
Хвалу возносят оппоненты.
От родственников, папы, мамы
Ей вслух читают телеграммы.
Она от радости горит,
А в зале музыка гремит.

Ее мы тоже поздравляем,
И сердечно все желаем,
Чтобы сбылся дивный сон
И был барьер преодолен.

Матвеева
Тамара Алексеевна

На кафедру государственного права и советского строительства, руководимую В. С. Основиным, я попала случайно. В 1974 году окончила «с отличием» юридический факультет ВГУ. Ни специализацией, ни темой дипломной работы я никак не соприкасалась с кафедрой В. С. Основина. По распределению должна была работать в облпотребсоюзе Липецкой области. Но еще до оглашения результатов защиты дипломных работ из зала заседания ГЭК вышел Виктор Степанович, отозвал меня в сторону и сердито сказал: «Ни в какой Липецк ты не поедешь, такие выпускники нам самим нужны». Так я, вчерашняя пятикурсница, стала преподавателем государственного права и заочной аспиранткой В. С. Основина.

Кафедра наша была самая «молодая» на факультете, в основном еще не остепененная. Именитые профессора подшучивали над Основиным: «Что ты будешь делать с этими «желторотиками»? А Виктор Степанович лишь улыбался и давал своим «желторотикам» такие темы кандидатских диссертаций, о которых московские «корифеи» государственного права только начинали

поговаривать: «Ответственность в государственном праве», «Процессуальные правоотношения в государственном праве», «Эффективность действия государственно-правовых норм». В. С. Основин растил свою кафедру. Методично, основательно, но очень тактично и мягко, день за днем из нас не только «лепили» ученых и преподавателей, но и формировали человеческие качества, где честность, ответственность, трудолюбие, человеческая отзывчивость стояли на первом месте.

Виктор Степанович был удивительным научным руководителем: никогда не давил своим авторитетом, никогда не навязывал свое мнение, никогда категорично не высказывался о наших, порой не самых мудрых научных изречениях. На кафедре существовало незыблемое правило — при любых коллективных обсуждениях каждый член кафедры должен был изложить свое мнение. Виктор Степанович завершал обсуждение, подводил черту. Он всегда четко выделял рациональное в наших рассуждениях и умел направить размышления в правильное русло. Вроде ничего особенного и нового не скажет, а после разговора с ним наступает ясность, мысли приобретают последовательность, всё сложное и, казалось бы, абсурдное становится элементарным. Кстати, никогда не было официально запланированных встреч с научным руководителем на кафедре, в установленное для консультаций время. Виктор Степанович был доступен всегда. Везде он был готов выслушать своих аспирантов: за чашкой чая на кухне, на субботнике, по дороге домой...

Никогда не забуду, как я работала над первой главой кандидатской диссертации. Долго ничего не получалось. Всё перечитала, всё продумала, а концепция специфики эффективности государственно-правовых норм не складывалась. Не укладывалось представление об эффективности таких конституционных норм-принципов, как плановое ведение экономики, неприкосновенность личности, в общепринятое тогда формально-эмпирическое определение эффективности норм права как соотношение целей правовых норм и результатов их действия. Что-то пыталась сформулировать, но на бумаге получалась, мягко говоря, «сомнительная» концепция. Виктор Степанович добросовестно и терпеливо всё это читал, возвращал назад, говорил: «Думай ещё». Потом не выдержал.

Однажды после аудиторных занятий пошли в парк. Сели на скамеечку и стали обсуждать, почему не двигается моя работа. Говорила в основном я. Говорила о том, что не могу втиснуть

понятие эффективности конституционного закрепления народовластия в рамки существующего представления об эффективности, не могу подсчитать коэффициент эффективности конституционного принципа «свобода слова» с помощью формулы цель — результат. Потому что конституционно-правовое регулирование — это, как правило, не предписание конкретному адресату конкретного варианта действия, а закрепление на высшем уровне основополагающих политических и экономических начал государства. И если вообще возможно говорить об эффективности именно государственно-правовых норм — особенно конституционных, то только в аспекте их значимости и достаточности для дальнейшего формирования правового института, регламентирующего и обеспечивающего конституционные основы. При этом эффективность самих норм и эффективность механизма их реализации — совершенно разные понятия и разным должен быть путь их совершенствования.

Просидели мы тогда на лавочке часа четыре. В итоге Виктор Степанович сказал: «Мало что я понял из того, что ты мне здесь наговорила. Но главное, что ты, кажется, сама разобралась и для себя уяснила суть проблемы. Вот и начинай с обоснования того, что подход к эффективности конституционных норм требует специфического толкования и методики ее исследования. Изложи всё, что ты сейчас рассказала, на бумаге и через две недели обсудим первую главу диссертации на кафедре. Там и посмотрим, поддержат твою концепцию члены кафедры или нет». Поддержали, одобрили — и больше всех Виктор Степанович. Так В. С. Основин помог мне «проговорить» проблему, «сформулировать» концепцию и сдвинуться с мертвой точки. Талантливый был ученый и гениальный педагог.

Федосова
Валентина Андреевна

ОБРАЩЕНИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АКАДЕМИИ ПРАВА

Дорогие коллеги! В день юбилея профессора Основина Виктора Степановича мы всей душой с вами. В истории науки конституционного права 60—80-х годов XX столетия имя профессора Основина занимает особое место. Несомненно, это был крупный ученый-государствовед, оказавший огромное влияние

на развитие советской государственно-правовой мысли. Его книги о нормах государственного права, государственно-правовых отношениях, представительных органах государственной власти составляют золотой фонд науки советского государственного права. Нам, саратовцам, знавшим лично Виктора Степановича, было чрезвычайно интересно слушать его яркие и глубокие выступления на различных конференциях в Москве, Звенигороде, Саратове. Мы дорожили его дружбой с нами, младшими коллегами, ценили его советы и наставления. В нашей памяти профессор Основин Виктор Степанович останется не только как видный государствовед Советского государства, но и как патриот нашей Родины, самозабвенно служивший ей верой и правдой до конца дней своей яркой жизни.

Дорогие ученики Виктора Степановича, в этот памятный для вас день мы с вами. Коллектив кафедры конституционного и международного права Саратовской академии права желает вам доброго здоровья, новых творческих успехов.

С искренним уважением

заведующий кафедрой
конституционного и международного права,
доктор юридических наук,
профессор Кабышев

Из научных трудов профессора В. С. Основина

О с н о в и н В. С. Нормы советского государственного права. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. — 112 с.

В книге рассматриваются такие вопросы, как понятие, особенности и классификация государственно-правовых норм, формы выражения норм и их реализация. Автор на основе анализа государственно-правовых актов выдвигает интересные предложения, направленные на совершенствование норм советского государственного права.

Книга рассчитана на научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических учебных заведений.

Из главы I «Понятие, особенности и место норм государственного права в системе советских правовых норм»

«Норма права... есть установленная или санкционированная государством и охраняемая им норма общеобязательного

* В разделе — отдельные извлечения из трудов В. С. Основина.

поведения людей как участников регулируемых ею повторяющихся общественных отношений»[3].

В основном это определение правильно характеризует признаки, присущие всякой правовой норме. Такими признаками, по нашему мнению, являются:

1) правовая норма всегда устанавливается или санкционируется государством;

2) она всегда выражает правило поведения, рекомендацию, призыв к соответствующему поведению, либо закрепляет принципы, в соблюдении которых заинтересовано государство[1]. Причем правило поведения, рекомендация или предписание, выраженные в норме, рассчитаны на неопределенное количество случаев, а не на выполнение действия однократного характера;

3) исполнение нормы права обеспечивается не только общественными средствами, организаторской работой, но, если понадобится, и принуждением.

Указанные признаки отличают нормы любой отрасли права от других общественных категорий: норм морали, этики и т. п.

Наряду с указанными общими признаками, присущими нормам всякой отрасли советского права, государственно-правовые нормы обладают особенностями, которые отличают их от других правовых норм и представляют интерес для научной классификации норм по отраслям права. Такими особенностями являются:

1) специфический предмет правового регулирования, т. е. особое юридическое содержание этих норм;

2) обусловленное особым юридическим содержанием своеобразие в способе или методе регулирования ими общественных отношений.

***

Возникает вопрос о причинах безуспешности многочисленных попыток правильно определять объем и особенности отношений, составляющих предмет государственного права.

По-нашему мнению, причину неудач, которые постигали ученых, занимавшихся этой проблемой, следует искать в исходных позициях их исследований. Все ученые, считая, что пред-

---

[3] О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, Госюриздат, 1961, стр. 132.

[1] Мы полностью согласны с мнением О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородского о том, что «норма социалистического права может выступать не только как правило, но и как государственный призыв к определенному поведению».

мет отрасли права составляют определенные общественные отношения, регулируемые нормами права, были заняты поисками отношений, так сказать, в «чистом» виде. Но этого, видимо, недостаточно для определения предмета советского государственного права. Эта отрасль права имеет в качестве своего основного источника Конституцию, от которой она берет значительно больше, чем любая другая отрасль права. Конституция содержит в себе важнейшие нормы государственного права, закрепляющие не только конкретные отношения, но также политические и правовые принципы советского социалистического строя, являющиеся обобщенным выражением всех наиболее характерных отношений социалистического общества. И этого нельзя не учитывать. Вот почему представляется, что предмет советского государственного права составляет не только определенная группа конкретных общественных отношений, но также и *конституционные принципы,* являющиеся обобщенным выражением всех наиболее типичных отношений советского социалистического общества. Именно в этом, по нашему мнению, состоит специфика предмета советского государственного права.

Попытаемся подробнее пояснить эту мысль. Государственно-правовые нормы регулируют в полном объеме конкретную область общественных отношений. Это отношения, связанные с образованием и деятельностью представительных органов государства, подотчетностью и ответственностью депутатов перед избирателями. К числу этих отношений относятся:

а) большинство отношений, связанных с выборами в Советы депутатов трудящихся;

б) отношения между представительными органами власти и другими органами государства, связанные с осуществлением Советами депутатов трудящихся функций государственной власти;

в) отношения, связанные с осуществлением Президиумами Верховных Советов функций высшей государственной власти;

г) отношения по поводу подготовки и проведения сессий Советов депутатов трудящихся, деятельности постоянных комиссий, организации работы депутатов;

д) отношения в связи с осуществлением избирателями права отзыва депутатов;

е) отношения, связанные с осуществлением депутатами их депутатских прав, и т. п.

В процессе организации полновластия народа возникают многообразные экономические, политические, национально-госу-

дарственные отношения, в которых народ выступает как суверен, сознательно создающий новое общество. Эти отношения регулируются нормами разных отраслей права. Однако среди всех этих многообразных общественных отношений есть одна область, являющаяся исключительной монополией советского государственного права. Это — область конституирования основных экономических, политических и организационных принципов, узаконения основных форм устройства Советского социалистического государства. Именно в этой области общественных отношений наиболее полно выражается суверенитет советского народа и социалистических наций. К числу конституционных можно отнести принципы: общеобязательности труда; социалистической собственности на орудия и средства производства; полновластия народа и свободы личности; равноправия рас и наций; равноправия женщины и мужчины; принципы советского федерализма и т. п. Нормы советского государственного права лишь формулируют и узаконивают эти принципы. Отношения, связанные с реализацией указанных принципов, их претворением в жизнь, регулируются нормами других правовых отраслей.

Предлагаемое решение проблемы предмета советского государственного права не противоречит защищаемому большинством советских правоведов критерию дифференцирования права на отрасли, а лишь уточняет и дополняет его исходя из специфической особенности советского государственного права как правовой отрасли, основные нормы и институты которой содержатся в Конституции. Дискуссия о системе советского права показала, что среди правоведов нет единого мнения о том, что следует понимать под отношениями, являющимися предметом правового регулирования[1]. Поэтому мы считаем, что принципы, закрепляемые нормами государственного права, являются обобщенным выражением содержания общественных отношений, характеризующих социалистический строй. Следовательно,

[1] См., например, М. С. Строгович, Уголовно-процессуальное право в системе советского права, «Советское государство и право» 1957 г. № 4, стр. 103; В. Кнапп, По поводу дискуссии о системе права, «Советское государство и право» 1957 г. № 5, стр. 116; С. С. Алексеев, О теоретических основах классификации отраслей советского права, «Советское государство и право» 1947 г. № 7, стр. 100; И. А. Ребане, О системе советского социалистического права, «Советское государство и право» 1958 г. № 1, стр. 103.

они являются неотъемлемой частью предмета правового регулирования нормами советского государственного права[2].

Из сказанного следует, что обосновываемое определение не ограничивает круг общественных отношений, составляющих предмет государственного права, только отношениями властвования. Предлагаемое решение вопроса позволяет подчеркнуть своеобразие государственного права и его место в советской правовой системе, а также роль и значение для него Конституции как основного источника.

***

Специфика общественных отношений, регулируемых нормами государственного права, накладывает отпечаток и на юридическое содержание самих норм[1]. В чем же состоят особенности юридического содержания норм государственного права?

Во-первых, в том, что правила поведения, установленные в нормах и составляющие их содержание, адресуются особому кругу субъектов права, который отличается от круга субъектов прав, предусмотренных нормами других правовых отраслей.

Субъектами прав, предусмотренных нормами советского государственного права, являются: советский народ как суверен, обладающий всей полнотой политической власти и материальных богатств страны; СССР, союзные и автономные республики, автономные области и национальные округа; органы Советского государства; общественные организации, собрания рабочих, служащих, колхозников, граждане СССР, а в некоторых случаях лица без гражданства и иностранцы.

Во-вторых, многие из правил поведения, установленных в нормах и составляющих их содержание, сформулированы в самой общей форме в виде конституционных принципов и конкретизируются в нормах других отраслей права. Например, установленный в ст. 3 Конституции СССР принцип полновластия трудящихся СССР конкретизируется и осуществляется в общественных отношениях, которые регулируются нормами всех отраслей права; точно так же принцип общеобязательности труда

---

[2] При этом мы исходим из правильной, по нашему мнению, мысли М. Д. Шаргородского и О. С. Иоффе, что «предмет правового регулирования — это отнюдь не обязательно общественное отношение, взятое в полном объеме и во всех возможных формах его проявления» (см. «Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 104).

[1] В данном случае мы говорим о юридическом содержании не одной какой-либо нормы, а всех государственно-правовых норм.

для всех граждан, закрепленный в Конституции, реализуется в жизни в отношениях, которые регулируются нормами трудового, административного, колхозного права; принцип государственного планирования находит свое развитие в нормах административного и гражданского права и т. п.

Отмеченные особенности юридического содержания норм советского государственного трава обусловливают своеобразие структуры многих из этих норм. Под структурой правовой нормы в советской юридической литературе принято понимать ее внутреннее строение, наличие в правовой норме неразрывно связанных друг с другом, взаимообусловленных составных частей (элементов)[1].

По установившемуся мнению, всякая правовая норма состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

Под *гипотезой* подразумевается обозначение условий, при которых правовая норма подлежит применению. Под *диспозицией* — само правило поведения. Под *санкцией* — указание на последствия, наступающие в результате невыполнения или ненадлежащего выполнения предписания, содержащегося в правовой норме[2].

Подобный взгляд на структуру правовой нормы существует и в юридической литературе некоторых других социалистических государств[3].

Однако факты показывают, что в некоторых правовых нормах может отсутствовать та или иная ее часть (элемент). Это вынуждены признавать многие ученые. Так, по мнению М. С. Строговича, «нормы уголовного права состоят не из трех, а из двух элементов — из диспозиции (заключающей в себе и гипотезу) и санкции»[4]. Представитель административно-правовой науки С. С. Студеникин делил юридические нормы с точки зрения санкций на две группы:

1) нормы без санкции, так называемые бессильные нормы, последствия нарушения которых вовсе не определены; такие

---

[1] См., например, «Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 346.

[2] См., например, А. И. Д е н и с о в, Теория государства и права, Юриздат, 1948, стр. 401—403; «Теория государства и права», Госюриздат, 1949, стр. 117—118; «Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 347; «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1960, стр. 315—319.

[3] См., например, А. Б о г у щ а к, Э. Й и ч и н е к и й, Социалистическое право и законность в народно-демократической Чехословакии, Госюриздат, 1958.

[4] «Теория государства и права», Госюриздат, 1949, стр. 119.

нормы только указывают, соблюдение чего признается государством необходимым;

2) нормы, устанавливающие карательные (в разных видах) санкции[1].

«Утверждение, что для признания правила нормой права требуется наличие трех «элементов»: гипотезы, диспозиции и санкции.., — пишет Б. В. Шейндлин, — ...противоречит действительности»[2].

Следовательно, представители юридической науки на основе анализа норм различных отраслей права приходят к такому мнению, что значительное количество правовых норм не соответствует учению о трехэлементной структуре правовой нормы.

В последнее время в юридической литературе появились статьи, авторы которых пытаются обосновать этот вывод и предложить новое решение вопроса о структуре правовой нормы[3].

Как же обстоит дело со структурой норм государственного права?

Анализ Конституции и других актов, содержащих нормы этой отрасли права, приводит к выводу, что многие из них не содержат в себе гипотезы. Например, в ст. 3 Конституции СССР содержится норма, закрепляющая принадлежность трудящимся и их органам — Советам всей полноты государственной власти. «Вся власть в СССР, — сказано в этой статье, — принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». В этой норме отсутствует гипотеза.

Аналогичную структуру имеют и многие другие нормы государственного права.

Значительное количество норм советского государственного права не содержит в себе четких указаний на права и обязанности участников правоотношений, т. е. не содержит в себе диспозиции в том смысле, в каком мы привыкли ее понимать.

---

[1] См. С. С. Студеникин, Военно-административные нормы и их особенности, «Труды военно-юридической академии», вып. IV, 1945, стр. 50.

[2] Б. В. Шейндлин, Сущность советского права, изд-во Ленинградского университета, 1959, стр. 91.

[3] См. С. В. Курылев, О структуре юридической нормы, «Труды Иркутского государственного университета имени А. А. Жданова», т. XXVII, серия юридическая, вып. IV, Иркутск, 1958, стр. 178; Н. П. Томашевский, О структуре правовой нормы и классификации ее элементов, «Вопросы общей теории советского права», Госюриздат, I960, стр. 203; С. А. Голунский, К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом праве, «Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 23.

Примером этого могут явиться нормы, устанавливающие состав и структуру органов Советского государства (например, нормы, содержащиеся в ст. ст. 61, 70, 83 Конституции СССР). С точки зрения сторонников трехэлементной структуры правовой нормы, эти статьи Конституции вообще не содержат в себе правовых норм, хотя каждая из них, несомненно, указывает на строго определенный вариант поведения соответствующих органов.

Наконец, многие государственно-правовые нормы не содержат указаний на правовые последствия несоблюдения или нарушения правовой нормы, т. е. не имеют санкции. Некоторые советские ученые даже считают это характерной особенностью государственно-правовых норм[1]. Например, большинство норм, содержащихся в Конституции, не имеют указаний на санкции за их нарушение.

Итак, анализ норм советского государственного права показывает, что далеко не все они имеют трехэлементную структуру.

* * *

Спрашивается, для чего нужна трехэлементная структура правовой нормы? Как принято считать, она необходима для правильного уяснения смысла и назначения правовой нормы и ее правильного применения.

* * *

Видимо, при решении вопроса о структуре советской правовой нормы нельзя допускать крайностей. Действительно, многие правовые нормы состоят из трех элементов, но из этого нельзя делать вывод, что трехэлементная структура строго обязательна для каждой правовой нормы.

В зависимости от характера и назначения правовой нормы законодатель сам решает вопрос о ее структуре и форме выражения. И мы видим, что многие нормы, содержащиеся в Конституции, не имеют трехэлементной структуры. И это естественно, ибо Конституция — основной закон содержит государственные предписания, как правило, в общей форме, которые затем конкретизируются в текущих законах и основанных на них актах. Однако, несмотря на это, предписания, выраженные в Конституции, не перестают быть правовыми нормами. Это правовые нормы, выраженные в наиболее общей форме, дающие

---

[1] См. М. Д. Шаргородский, О. С. Иоффе, О системе советского права, «Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 107—108.

для граждан, должностных лиц, органов государства и общественных организаций лишь определенные направления в их поведении, не указывая при этом на детали и частности, устанавливать которые призваны правовые нормы, выраженные в текущих законах и подзаконных актах.

С другой стороны, неправы и те товарищи, которые вообще отметают прочь учение о трехэлементной структуре правовых норм. Для некоторых отраслей права, например, для гражданского, трудового и т. п., эта теория имеет важное значение. Вообще большинство советских правовых норм состоит из трех элементов. Но многие нормы именно государственного права регулируют общественные отношения лишь в самой общей форме и потому имеют иную структуру.

Особенностями юридического содержания и структуры некоторых государственно-правовых норм обусловлена и специфика регулирования ими общественных отношений.

* * *

Резюмируя сказанное, можно сделать следующие выводы:

1. Нормы советского государственного права обладают особенностями, которые отличают их от других правовых норм. Такими особенностями государственно-правовых норм являются:

а) их особое юридическое содержание, специфика которого состоит в том, что правила, сформулированные в этих нормах, адресуются особому кругу субъектов прав и многие из них сформулированы в общем виде;

б) обусловленное особым юридическим содержанием своеобразие в способе или методе регулирования ими общественных отношений.

2. Существующие теории о трехэлементной или двухэлементной структуре правовой нормы, которым некоторые авторы пытаются придать универсальный характер, в действительности таковыми не являются: их нельзя безоговорочно распространять на все нормы советского государственного права.

3. Всякая государственно-правовая норма предполагает определенную реакцию государства и его органов на нарушения предписания, содержащегося в норме. Причем формы, методы и способы этой реакции могут быть самыми разнообразными. В некоторых случаях — это определенный вид юридической ответственности. Например, за нарушение ст. 100 Положения о выборах в Верховный Совет СССР должностное лицо или член

избирательной комиссии, совершившие подделку избирательных документов или заведомо неправильный подсчет голосов, привлекаются к уголовной ответственности. За нарушение нормы, выраженной в ст. 51 Конституции СССР, соответствующие должностные лица, не выполнившие требования следственных и ревизионных комиссий Верховного Совета СССР, несут ответственность в дисциплинарном порядке.

В других случаях за нарушение предписания государственно-правовой нормы может последовать отмена или приостановление незаконного акта. Например, ст. 69 Конституции СССР предусматривает, что Совет Министров СССР по отраслям управления и хозяйства, отнесенным к компетенции СССР, может приостанавливать акты Советов Министров союзных республик и совнархозов и отменять приказы и инструкции министров СССР, изданные с нарушением условий, выраженных в соответствующих статьях Конституции.

Наконец, в ряде случаев государственным органом может быть поставлен вопрос перед коллективом об обсуждении поведения конкретного лица, нарушившего государственно-правовую норму. Например, ст. 130 Конституции СССР содержит норму, обязывающую граждан соблюдать правила социалистического общежития. Но в отношении лиц, нарушающих это предписание государства, исполкомы местных Советов депутатов трудящихся, суды, милиция и другие органы могут передать дело на рассмотрение товарищеского суда или коллектива, где работает нарушитель.

Таким образом, определенная реакция государства на факт нарушения правовой нормы имеется всегда.

Норма права тем, собственно, и отличается от норм морали, что она установлена государством и исполнение ее обеспечивается как различными мерами убеждения, так в случае необходимости и мерами принуждения, применяемыми государственными и общественными органами.

Из главы II «Классификация норм советского государственного права»

Мы исходим из того, что классификация норм государственного права проводится для нужд сугубо практических: а) для правильного исполнения и применения этих норм; б) для правильной их систематизации. Поэтому, по нашему мнению,

основаниями классификации норм советского государственного права являются следующие:

1) объект правового регулирования;
2) степень определенности предписания;
3) сфера применения правовой нормы;
4) характер обязательности предписания;
5) форма выражения и юридическая сила нормы;
6) время вступления нормы в силу;
7) действие ее в пространстве.

Эти основания, взятые в совокупности, позволяют выявить характер выражения воли законодателя, определить место конкретной нормы среди других норм государственного права; указывают на соподчиненноеть норм, что имеет важное значение для выбора той нормы, которой следует руководствоваться.

Эти основания классификации охватывают все многообразие норм государственного права и являются, по нашему мнению, достаточными для их правильной реализации и систематизации. <...>

В соответствии с изложенными основаниями классификации нормы советского государственного права можно подразделить на следующие виды:

1. *По закрепляемому или регулируемому объекту*:

а) нормы, закрепляющие конституционные принципы нашего общественного и государственного строя, распространяющиеся на все области государственной деятельности...

б) нормы, устанавливающие основы правового положения советских граждан (например, нормы, устанавливающие основные права и обязанности граждан);

в) нормы, определяющие основные принципы организации и деятельности государственного аппарата;

г) нормы, определяющие порядок образования и компетенцию Советов депутатов трудящихся и Президиумов Верховных Советов...

2. *По степени определенности правил поведения* нормы государственного права подразделяются на *регулятивные и дефинитивные*[1].

Регулятивные нормы содержат в себе четко выраженное правило поведения. В таких нормах имеется прямое указание на конкретное правомочие, обязанность либо сформулирован запрет на определенный вид поведения. <...>

---

[1] В данном случае мы заимствуем наименование, которое предложили О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский в их работе «Вопросы теории права».

Дефинитивные нормы в отличие от регулятивных содержат в себе правило поведения, которое не находит четкого выражения в определенном правовом акте. Это нормы, определяющие правовые принципы, понятия или категории, имеющие юридическое значение. Правило поведения в такой норме выражено в самых общих чертах и может быть выведено лишь после соответствующего анализа. <...>

3. *По сфере применения* нормы государственного права подразделяются на *общие, специальные и исключительные.*

Общие — это те нормы, которые распространяются на все отношения, регулируемые государственным правом.

Исключительные — это такие нормы государственного права, которые издаются в дополнение к общим или специальным нормам и устанавливают те или иные изъятия из правил, содержащихся в этих нормах. <...>

4. *По характеру обязательности* предписаний, содержащихся в них, нормы государственного права подразделяются на *императивные и диспозитивные.*

Императивные — это нормы, которые не допускают никаких отступлений от сформулированного в них правила. <...>

В отличие от этого диспозитивными являются такие нормы, которые предусматривают определенное правило поведения, применяемое лишь в тех случаях, когда участники отношений «не выработали иного условия по вопросу, разрешенному в данной норме»[1]. <...>

Одной из разновидностей диспозитивных норм являются так называемые *рекомендательные* нормы, в которых правило поведения выражено в виде рекомендации соответствующим органам и лицам. Вопрос о существовании в советском праве таких норм вызвал в юридической литературе спор. <...>

5. *По форме выражения и юридической силе* нормы советского государственного права подразделяются на *конституционные*, т. е. выраженные в Конституции, и *неконституционные*, т. е. выраженные в иных правовых актах. В свою очередь неконституционные нормы подразделяются на нормы, выраженные в законах, и нормы, выраженные в подзаконных актах. <...>

6. *По времени вступления в силу* нормы советского государственного права подразделяются на *вступающие в действие по*

---

[1] О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, Госюриздат, 1961, стр. 173.

истечении десяти дней после их опубликования и вступающие в действие в иные сроки, указанные в самом акте, где выражены эти нормы. <...>

7. *По действию в пространстве* нормы советского государственного права подразделяются на *нормы Союза ССР, нормы союзной республики, нормы АССР, нормы местного значения.*

Из главы IV «Реализация норм советского государственного права»

Под реализацией государственно-правовой нормы подразумевается *ее осуществление, претворение в жизнь.* Рассмотрим подробнее, что это означает.

Нормы государственного права являются формой закрепления определенных общественных отношений. Они принимаются, чтобы оказать воздействие на эти отношения, придать определенное направление поведению людей. Всякая правовая норма независимо от того, выражена ли она в общей или конкретной форме, является предписанием Советского государства о должном поведении. Причем это предписание защищается государством и обществом. Лица, не сообразующие с ним свое поведение, могут быть подвергнуты различным видам общественного воздействия или государственному принуждению. Так, например, граждане, не соблюдающие конституционное предписание трудиться, ведущие паразитический образ жизни, могут быть подвергнуты общественному воздействию, а в некоторых случаях и государственному принуждению в виде высылки и принудительной работы.

Однако реализацию правовой нормы нельзя отождествлять с защитой ее предписания со стороны государства, применяющего различные меры принуждения к нарушителям этого предписания. Государственная защита — лишь одна из гарантий обеспечения реализации нормы права. Например, в ст. 130 Конституции СССР содержится правовая норма, возлагающая на граждан обязанность соблюдать Конституцию СССР, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития. Эта норма реализуется в поведении миллионов советских граждан, которые неуклонно соблюдают Конституцию и руководствуются ее принципами, исполняют законы, показывают образцы подлинно коммунистического отношения к труду и общественному долгу, уважают правила социалистического об-

щежития. Однако по отношению к отдельным гражданам, которые не считаются с правилом, содержащимся в указанной норме, государство применяет различные меры принуждения, защищая тем самым свое предписание от нарушения. Но защита, естественно, не может быть отождествляема с самой реализацией правовой нормы.

Реализацию государственно-правовой нормы нельзя также отождествлять с применением этой нормы. Применение нормы права — более узкое понятие, чем реализация. Под применением правовой нормы принято понимать лишь один из способов реализации, состоящий в приложении нормы к какому-то конкретному случаю, в подведении этого жизненного факта под предусматривающее его в общей форме предписание правовой нормы. Например, ст. 21 Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР содержит норму, предусматривающую обязанность соответствующего исполкома Совета депутатов трудящихся выдать удостоверение на право голосования тому избирателю, который меняет место своего пребывания в срок между опубликованием списка избирателей и днем выборов. Актом применения данной нормы будет выдача удостоверения на право голосования конкретному гражданину.

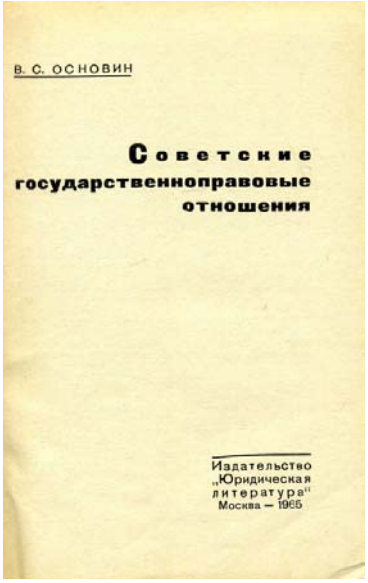
Норма государственного права может не применяться, но тем не менее она реализуется в соответствующем поведении субъектов права. Реализация нормы, претворение ее в жизнь может состоять в том, что абсолютнейшее большинство советских граждан добровольно следует ее предписанию.

Следовательно, норма права реализуется как в действиях субъектов права, так и в их воздержании от определенных действий. Она регулирует общественную жизнь путем воздействия на волю конкретных лиц, обусловливая тем самым их поведение в соответствии с предписанием нормы. Исходя из этого, можно сказать, что реализация государственно-правовой нормы — это осуществление (достижение) цели, которую преследует эта норма[1].

---

[1] См. С. А. Голунский, О творческой роли социалистического права в период развернутого строительства коммунизма, «Советское государство и право» 1961 г., № 10, стр. 52.

О с н о в и н В. С. Советские государственно-правовые отношения. — М.: Юрид. лит., 1965. — 168 с.



В книге исследуются особенности советских государственно-правовых отношений, их отличие от других правовых отношений.

Автор определяет понятие и содержание государственно-правовых отношений, круг их субъектов и объектов, рассматривает средства обеспечения этих правоотношений, перспективы их развития.

В книге интересно решаются многие проблемные вопросы, например об объектах государственно-правовых отношений, о некоторых субъектах и др.

Из главы I «Понятие советских государственно-правовых отношений и их место в системе правовых отношений»

...По вопросу о природе социалистических правоотношений имеются разные точки зрения. Это обязывает автора высказать свое мнение о природе социалистических государственно-правовых отношений. Оно сводится к следующему.

1. Государственно-правовые отношения — это определенное юридическое понятие, которое, как всякое понятие, является лишь субъективным образом объективного мира, лишь отражением определенной объективной действительности в сознании человека[2].

2. Это понятие отражает взаимоотношения между субъектами правомочий и обязанностей, установленных нормами государственного права.

[2] См. Б. М. К е д р о в, Оперирование научными понятиями в диалектической и формальной логике, сборник «Формы мышления», изд-во АН СССР, 1962, стр. 79.

3. Это — реальные, фактические отношения, содержание которых определено нормами государственного права. Они могут возникнуть:

а) путем воздействия нормы государственного права на отношения, сложившиеся еще до издания этой правовой нормы. Например, отношения, связанные с организацией работы Верховного Совета СССР и Верховных Советов большинства союзных республик, сейчас являются фактически существующими, не полностью урегулированными правом. В случае же принятия Регламентов работы Верховных Советов эти отношения приобретут характер правоотношений;

б) в процессе реализации правомочий и юридических обязанностей, установленных правовой нормой, предусматривающей новые отношения, которых нет в жизни, но для которых созрели необходимые объективные условия[1].

4. Государственно-правовые отношения — это один из способов реализации правомочий и юридических обязанностей, установленных нормами государственного права. Однако многие нормы могут быть реализованы и помимо правоотношений. Например, в ст. 81 Положения о выборах в Верховный Совет СССР содержится норма, которая устанавливает, что выборная агитация в избирательном помещении во время подачи голосов не допускается. Реализация этой нормы состоит в том, что в помещении, где проводится голосование, никто не ведет агитации. И только в том случае, если кто-либо из граждан нарушит эту норму, возникает правоотношение на основе ст. 83 Положения, предусматривающей, что ответственность за порядок в помещении для выборов несет председатель участковой избирательной комиссии.

5. Государственно-правовые отношения — это волевые отношения в том смысле, что в норме государственного права предусматриваются их содержание и пределы. Но это не означает, что государственно-правовые отношения распространяются только на идеологию. Они охватывают все области жизни нашего общества: производство, распределение, культуру и т. п.

Нормы государственного права, устанавливая границы и содержание рассматриваемых отношений, тем самым как бы вы-

---

[1] См. С. А. Голунский, О творчестве революционной роли социалистического права в период развернутого строительства коммунизма, «Советское государство и право» 1961 г., № 10, стр. 41—42.

деляют их из общей массы общественных отношений, индивидуализируют их, ставят под особую государственную защиту. Это, конечно, не означает, что государственно-правовые отношения — результат воздействия нормы права на реальное общественное отношение, ибо результатом воздействия нормы права на общественную жизнь является достижение определенной цели, состоящей не всегда в возникновении правоотношения. Правоотношение — лишь одно из средств воздействия правовых норм на общественную жизнь, один из способов достижения результата, на который рассчитаны многие нормы права.

6. Служебная роль государственно-правовых отношений в общественной жизни состоит в том, что они являются средством воплощения некоторых норм права во взаимоотношениях людей, при помощи которого эти нормы вносят твердый распорядок в общественные отношения. Кроме того, будучи вызваны к жизни определенными потребностями, осознанными законодателем, государственно-правовые отношения часто являются средством защиты предписаний правовой нормы от возможного нарушения.

Как известно, общественные отношения опосредствуются многочисленными связями; они проникают друг в друга. Одно отношение основывается на другом; это в свою очередь обеспечивается и реализуется в третьем и т. д. Точно так же и правоотношения взаимосвязаны и взаимообусловлены. Правовое отношение, возникающее на основе одной правовой нормы, служит целям защиты от нарушений предписания другой нормы. Например, ст. 26 Положения о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР возлагает на депутатов сельского Совета обязанность активно участвовать в работе Совета, поддерживать постоянную связь с избирателями, информировать их о решениях, принятых Советом, о выполнении наказов избирателей, привлекая широкие массы населения к их выполнению, и отчитываться перед избирателями о своей работе и работе сельского Совета депутатов трудящихся. Но если депутат не выполняет предписаний этой нормы, то уже на основе других правовых норм, содержащихся в законе «О порядке отзыва депутата краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР», могут возникнуть правоотношения, связанные с отзывом депутата. В данном случае они являются средством охраны предписаний нормы, содержащейся в ст. 28 Положения о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР.

7. В отличие от иных общественных отношений, в частности нравственных, права и обязанности в государственно-правовых отношениях обеспечиваются государством, которое в необходимых случаях может использовать для их охраны не только меры убеждения, но также и принуждение.

***

...Нормы советского государственного права воздействуют на общественную жизнь двояким образом. В одних случаях государство создает правовые нормы, определяющие конкретные правомочия и обязанности субъектов правоотношений. А в других — оно устанавливает правовые нормы, закрепляющие общие принципы, выраженные в партийных документах.

Правовые нормы, формулирующие такие общие принципы, присущи Конституции — Основному закону государства. В ней закрепляются такие принципы, как общеобязательность труда, социалистическая собственность на орудия и средства производства; полновластие народа; равноправие рас и наций; равноправие женщины с мужчиной; равенство и добровольность объединения союзных республик в СССР и т. п.

Совокупность этих принципов является как бы обобщенным выражением всех отношений, свойственных социалистическому обществу.

Конституция, юридически закрепляя такие принципы, образно говоря, очерчивает фундамент, на котором строится вся совокупность демократических учреждений, обеспечивающих полновластие трудящихся.

Вместе с тем к предмету советского государственного права относится и конкретная область общественных отношений, которые во всех деталях регулируются нормами данной отрасли права. Это — отношения, связанные с образованием и деятельностью представительных органов государства и осуществлением трудящимися основных форм властвования. К числу их относятся:

а) отношения, связанные с проведением референдумов, и большинство отношений, связанных с выборами в Советы депутатов трудящихся;

б) отношения между представительными органами власти и другими органами государства по поводу осуществления Советами депутатов трудящихся функций государственной власти;

в) отношения, связанные с осуществлением Президиумами Верховных Советов функций высшей государственной власти;

г) отношения, возникающие при подготовке и проведении сессий Советов депутатов трудящихся, деятельности постоянных комиссий, организации работы депутатов;

д) отношения, возникающие при осуществлении избирателями их права отзывать депутатов;

е) отношения, связанные с осуществлением депутатами их депутатских прав, и т. п.

И та и другая группы общественных отношений, составляющих предмет советского государственного права, органически связаны между собой.

Таким образом, предмет советского государственного права имеет двойственный характер. С одной стороны, это — отношения, так сказать, в чистом виде. Например, связанные с образованием и деятельностью Советов депутатов трудящихся, подотчетностью депутатов избирателям и т. п. С другой стороны, — это общие конституционные принципы, характеризующие социалистический строй, выражающие в общем виде его характерные черты и поэтому являющиеся исходными и определяющими для общественных отношений, регулируемых другими отраслями права.

В силу этого советское государственное право является ведущей отраслью советского социалистического права, нормы которой закрепляют важнейшие моменты организации социалистического общества и государства и непосредственно регулируют общественные отношения, возникающие между определенным кругом субъектов в процессе проведения референдумов, образования представительных органов власти, осуществления их компетенции и подконтрольности народу. Все это накладывает отпечаток и на юридическое содержание государственно-правовых отношений.

Как известно, юридическое содержание правоотношения составляют права и обязанности его участников[1]. Следовательно, особенности содержания государственно-правовых отношений следует искать в характере прав и обязанностей, установленных

[1] См., например, О. С. И о ф ф е. Правоотношение по советскому гражданскому праву, изд-во Ленинградского государственного университета, 1949, стр. 63; А. А. Р у с к о л. Колхозные правоотношения в СССР, Госюриздат, 1960, стр. 144; Б. В. Ш е й н д л и н. Норма права и правоотношение, сборник «Вопросы советского права», Госюриздат, 1960, стр. 142; Н. Г. А л е к с а н д р о в. Право и законность в период развернутого коммунизма, Госюриздат, 1961, стр. 230.

нормами советского государственного права. Отличительные черты их состоят в том, что: а) эти права и обязанности наиболее полно выражают суверенитет советского народа и советских наций; в общей форме определяют правовой статус личности и б) они органически связаны с образованием и деятельностью Советов депутатов трудящихся и Президиумов Верховных Советов.

Итак, первой особенностью советских государственно-правовых отношений является их особое юридическое содержание, заключающееся в том, что права и обязанности участников этих отношений бывают двух видов: такие, которые непосредственно реализуются в данном отношении, и такие, которые реализуются в правоотношениях, возникающих на основе норм других отраслей права, конкретизирующих эти права и обязанности.

Отсюда вытекает и вторая особенность советских государственно-правовых отношений. Она состоит в том, что государственно-правовые отношения, являющиеся правовым состоянием, играют ведущую, определяющую роль по отношению ко всем иным правоотношениям, ибо в них в наиболее общей форме выражается суверенитет советского народа, проявляется общенародный характер нашего государства и правовой статус личности строителя коммунизма. Поэтому содержание указанных государственно-правовых отношений находит свое развитие и конкретизацию в отношениях, регулируемых другими отраслями права: административным, финансовым, трудовым, гражданским и т. п.

Наконец, третья особенность советских государственно-правовых отношений состоит в том, что им присущ особый круг субъектов.

Из главы II «Субъекты и объекты государственно-правовых отношений»

...Нам представляется более правильным определять объект правового отношения как явление реальной действительности, обладающее системой существенных свойств или качеств, с которыми норма права связывает правомочия и обязанности участников правового отношения.

Такое толкование объекта правоотношения больше соответствует философскому пониманию категорий «вещь» и «отноше-

ние». Оно больше будет соответствовать и существующему пониманию субъекта правоотношения как участника конкретного правоотношения, имеющего в нем правомочия и обязанности.

***

...По нашему мнению, правовое отношение — это юридическая связь субъектов или, точнее, участников правового отношения по поводу того, что связывает, объединяет их правомочия и обязанности. И тот предмет или явление, которое объединяет субъектов, связанных правомочиями и обязанностями, является объектом правового отношения или его предметом.

Из главы III «Содержание государственно-правовых отношений»

Граждане вступают в самые разнообразные государственно-правовые отношения. Последние можно разделить на две группы: обычные правоотношения и правоотношения, которые условно можно назвать правовым состоянием. Кроме того, граждане могут вступать в правовые отношения от своего имени и в качестве представителей различных государственных органов.

Конституция СССР, Конституции союзных и автономных республик провозглашают основные права и демократические свободы советских граждан и возлагают на них определенные обязанности перед обществом и государством. Совокупность этих прав и обязанностей определяет положение личности в социалистическом государстве.

Правовые нормы, в которых закреплены права граждан, содержат и указания на определенные обязанности государства по отношению к гражданам, вытекающие из состояния в советском гражданстве. Например, конституционному праву граждан на образование соответствует обязанность государства обеспечить условия, необходимые для осуществления этого права: развивать общеобязательное восьмилетнее образование, среднее политехническое образование, профессионально-техническое, среднее специальное и высшее образование; всемерно развивать вечернее и заочное обучение, позволяющее гражданам учиться без отрыва от производства; обеспечивать бесплатность всех видов обучения, выплачивать государственную стипендию; организовать на заводах, в колхозах и совхозах бесплатное производственное, техническое и агрономическое обучение; обеспечивать обучение в школах на родном языке и т. п.

Праву граждан на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности соответствует обязанность государства широко развивать социальное страхование рабочих и служащих за счет государства, обеспечивать всех граждан бесплатной медицинской помощью, предоставлять в их пользование широкую сеть курортов.

Таким образам, существует определенная правовая связь государства с гражданами, в которой обе стороны наделены правомочиями и обязанностями, т. е. находятся в правовом состоянии.

Но, как известно, конституционные нормы находят свое развитие в нормах обычного законодательства. Причем нормы всех отраслей советского права конкретизируют основные положения, закрепленные в Конституции. Поэтому реализация установленных Конституцией прав и обязанностей, определяющих основы правового положения личности, осуществляется в бесчисленном множестве конкретных правоотношений: административных, гражданских, колхозных и других.

Помимо своеобразных правовых отношений граждан с государством, которые мы условно называем правовым состоянием, советские люди вступают в обычные государственно-правовые отношения. Например, они участвуют в правоотношениях, связанных с образованием Советов депутатов трудящихся. Каждый гражданин, достигший 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образования, оседлости, социального происхождения и прошлой деятельности имеет право участвовать в выборах и быть избранным в местный Совет депутатов трудящихся. Он имеет право участвовать в выборах на равных основаниях со всеми другими гражданами и имеет один голос. Гражданин пользуется правом включения его в список избирателей по месту жительства; при перемене избирателем места своего пребывания в срок между опубликованием списка избирателей и днем выборов он имеет право на получение удостоверения на право голосования, позволяющего проголосовать в любом другом избирательном округе; в случае обнаружения неправильностей в списке избирателей гражданин имеет право обратиться в исполком, опубликовавший список; избиратель имеет право по предъявлении удостоверения личности на получение избирательного бюллетеня установленной формы, а если он неграмотен или в силу какого-либо физического недостатка не в состоянии самостоятельно заполнить избирательные бюллетени, вправе пригласить в помещение, где заполняются

избирательные бюллетени, любого другого избирателя для заполнения избирательных бюллетеней и т. п.

В государственно-правовых отношениях, связанных с подконтрольностью депутатов избирателям, граждане имеют право присутствовать на собрании, где отчитывается депутат, задавать ему вопросы, вносить предложения, участвовать в голосовании при оценке работы депутата и внесении наказов, обращаться к депутату за помощью по тому или иному вопросу и т. п.

Из главы IV «Виды советских государственно-правовых отношений»

Какие же признаки могут служить основанием классификации государственно-правовых отношений?

Первым таким признаком является целевое назначение конкретных государственно-правовых отношений.

Этот признак позволяет ответить на вопрос: чем руководствовался законодатель, предусматривая правовой нормой регулирование определенных жизненных фактов; на что он рассчитывал, принимая правовую норму. Это необходимо знать для правильного изучения правоотношений, их содержания, поскольку оно определяется именно целью правоотношения.

Следующим признаком, который вытекает из предшествующего, является содержание правоотношения. В зависимости от целевого назначения конкретные государственно-правовые отношения различаются по своему содержанию. А это дает возможность подразделять их на определенные группы.

Но всякое содержание формировано. Поскольку правоотношения различаются между собой по содержанию, которым определяется форма, то понятно, что конкретные правовые отношения должны различаться и по форме. Поэтому форма правоотношения тоже является одним из оснований классификации государственно-правовых отношений.

В зависимости от цели и содержания государственно-правовых отношений определяется и круг их участников.

Ведь различные субъекты могут участвовать не во всех государственно-правовых отношениях, а только в некоторых из них. Отсюда возникает возможность классифицировать государственно-правовые отношения по их субъектам.

Наконец, целью и содержанием конкретного правоотношения определяется и время его существования. Это обусловлено тем, что правоотношение — лишь одно из средств достижения определенного результата, на который рассчитывал законодатель, принимая правовую норму, в соответствии с которой возникло правоотношение. От того, как скоро рассчитывал законодатель достигнуть результата, зависит время существования того или иного правоотношения. Поэтому одним из оснований классификации государственно-правовых отношений является время их существования.

Итак, государственно-правовые отношения следует, по нашему мнению, классифицировать: а) по целевому назначению; б) по содержанию; в) по форме; г) по субъектам; д) по времени существования.

* * *

По целевому назначению государственно-правовые отношения подразделяются на правоустановительные и правоохранительные.

К первым относятся такие правоотношения, в которых субъекты осуществляют свои права и выполняют обязанности, установленные правовой нормой, но правоотношение при этом не преследует цель охраны предписания какой-либо другой правовой нормы. Например, согласно ст. 44 Положения о поселковом Совете депутатов трудящихся УССР, между исполкомом и депутатом могут возникать конкретные правоотношения, в которых депутат имеет право требовать от исполкома помощи, а исполком обязан оказать такую помощь, если депутат обращается за нею. Данное правовое отношение будет правоустановительным, ибо его целью является лишь реализация участниками прав и обязанностей, установленных правовой нормой.

В отличие от этого правоохранительным является такое правоотношение, цель которого состоит в охране предписания какой-либо правовой нормы. Например, закон о порядке отзыва депутатов местных Советов устанавливает, что депутат может быть отозван лишь в случае, если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, недостойные своего высокого звания. Следовательно, правоотношение по поводу отзыва депутата имеет целью охрану от нарушения правовых норм, в которых формулируются обязанности депутата. <...>

По содержанию государственно-правовые отношения подразделяются на материальные и процессуальные.

Как указывал К. Маркс, «*...материальное право... имеет свои необходимые присущие ему процессуальные формы... Один* дух, — писал К. Маркс, — должен одушевлять процесс и законы, ибо процесс есть только *форма жизни закона*, следовательно, проявление его внутренней жизни»[1].

Исходя из этого в нашей правовой литературе отмечалось, что нормы не только уголовного и гражданского права, но и других отраслей права, в частности административного и государственного, подразделяются на материальные и процессуальные[2].

Но если нормы государственного права можно подразделить на материальные и процессуальные, то и правоотношения, возникающие на основе этих норм, несомненно, могут быть материальными и процессуальными.

Материальные государственно-правовые отношения — это такие отношения, которые возникают в процессе реализации материальных норм государственного права. Например, в процессе реализации норм Конституции, определяющих структуру Верховного Совета СССР, состав Президиума Верховного Совета, Совета Министров, взаимоотношения между государственными органами различных видов и т. п.

Процессуальные государственно-правовые отношения возникают при реализации процессуальных норм. <...> К числу процессуальных следует отнести многие правоотношения, возникающие на основе норм Положений о выборах в Советы депутатов трудящихся, регламентирующих порядок выборов представительных органов государственной власти. К этой же группе относятся правоотношения, возникающие в связи с отзывом депутата, и другие подобные правоотношения. <...>

По форме государственно-правовые отношения подразделяются на правоотношения в собственном смысле и правовое состояние[2].

Первая из названных групп государственно-правовых отношений характеризуется тем, что в них четко определены правомочия и обязанности субъектов правоотношения. При этом каж-

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 1, стр. 257—258.

[2] См. Г. И. Петров. Сущность советского административного права, изд-во Ленинградского государственного университета, 1959, стр. 105—106. См. также А. И. Ким. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся, изд-во Томского университета, 1961, стр. 22.

[2] См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. первый. Свердловск, 1963, стр. 143.

дый субъект лично осуществляет свои права и обязанности. Большинство государственно-правовых отношений относится именно к этой группе. Например, отношение по поводу отзыва депутата; отношения, складывающиеся во время выборов представительных органов государственной власти; отношения между представительными и иными органами государства, отношения, возникающие в процессе осуществления представительными органами их компетенции.

В правоотношениях, которые мы условно именуем правовым состоянием, правомочия и обязанности участников выражены менее определенно: они устанавливаются многочисленными нормами, на основе которых складываются иные правовые отношения. <...>

Другим примером этой группы отношений может являться юридическая связь, существующая между Советским государством и гражданами на основе норм Конституции, закрепляющих основные права и обязанности граждан СССР. Граждане имеют права, а государство обязано обеспечить условия, позволяющие пользоваться предоставленными правами. Эту связь мы именуем правовым состоянием и считаем, что она является одной из разновидностей государственно-правовых отношений. В процессе реализации правомочий и обязанностей в данном правовом состоянии возникают соответствующие административно-правовые, трудовые и т. п. правовые отношения.

По субъектам правомочий и обязанностей государственно-правовые отношения подразделяются на следующие виды:

а) правоотношения, в которых одной из сторон является советский народ, например правоотношения, связанные с проведением референдума;

б) правоотношения, в которых одной из сторон являются Советские государства, например федеральные отношения между СССР и союзными республиками; между последними и АССР;

в) правоотношения, в которых одной из сторон являются национально-государственные образования: автономные области, национальные округа, например отношения, связанные с разработкой и утверждением Положения об автономной области или национальном округе;

г) отношения, в которых одной из сторон является орган государства, например отношения между Президиумом Верховного Совета СССР и иностранцем по поводу приема в советское гражданство;

д) отношения, в которых одной из сторон является общественная организация, например отношения между исполкомом и соответствующей профсоюзной организацией по поводу возбуждения вопроса об отзыве депутата местного Совета депутатов трудящихся;

е) отношения, в которых одной из сторон является гражданин, например отношения между гражданином и участковой избирательной комиссией во время голосования при выборах в Советы депутатов трудящихся;

ж) отношения, в которых одной из сторон является коллектив соответствующего предприятия, учреждения или колхоза, например отношения, возникающие при регистрации кандидата в депутаты между коллективом, выдвинувшим кандидатуру, и окружной избирательной комиссией;

з) отношения, в которых одной из сторон является соответствующая административно-территориальная единица: край, область и т. п., например отношения между краем или областью и входящими в их состав автономными областями или национальными округами. <...>

По времени действия государственно-правовые отношения подразделяются на с р о ч н ы е и б е с с р о ч н ы е.

Срочные государственно-правовые отношения — это такие отношения, действие которых рассчитано на определенный, точно указанный в норме, срок. Например, правоотношения, возникающие во время избирательной кампании, во время отчета депутатов перед избирателями; во время отзыва; во время проведения референдума и т. п. Большинство государственно-правовых отношений срочные. Однако имеются государственно-правовые отношения, которые не ограничены во времени. К их числу относятся все отношения, которые по форме являются правовым состоянием: состояние в гражданстве; отношения, связанные с обеспечением государством основных прав и демократических свобод граждан и т. п.

Итак, по указанным нами классификационным признакам можно различать правоустановительные и правоохранительные государственно-правовые отношения; материальные и процессуальные; правоотношения в собственном смысле и правовые состояния; правоотношения, в которых одной из сторон является тот или иной субъект государственного права; срочные и бессрочные государственно-правовые отношения.

О с н о в и н В. С. Основы науки социального управления. — Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1971. — 260 с.

Книга посвящена основным, наиболее общим вопросам и понятиям управленческой деятельности.

Автор обосновывает актуальность выделения в системе общественных наук особой науки управления, которая наряду с исследованием практических проблем управленческой деятельности занималась бы изучением теории управления.

Из главы второй «Понятие и сущность социального управления»

Социальное управление — это разновидность общественных отношений.

В чем же состоят отличия управления от иных видов общественных отношений? <...>

Управленческие отношения присущи и сфере экономики, и сфере политики, и сфере идеологии, так как каждая из них требует определенной организации и упорядоченности; в каждой из них имеет место управление. Однако, будучи тесно связанными с экономикой, политикой, идеологией, эти отношения все же сохраняют свой специфический характер, не превращаются в экономические, политические или идеологические отношения в зависимости от той сферы человеческой деятельности, в которой осуществляется управление.

Содержание этих отношений всегда характеризует определенный замкнутый цикл, состоящий из сбора и анализа информа-

ции, определения цели, постановки задачи, принятия решения, организации его исполнения и контроля. <...>

В чем же состоит органическая связь управления с производством, политикой, идеологией?

Управление выступает как объективно необходимая форма, с помощью которой люди целенаправленно воздействуют на процесс производства[11]. Именно благодаря управлению они имеют возможность сознательно использовать в своих целях объективные экономические законы, направлять развитие общества в соответствии с этими законами.

Управление, его характер, формы и методы обусловливаются требованиями производства. В свою очередь, управление оказывает определенное организующее влияние на производство. Правильно организованное управление обеспечивает развитие производства. И, наоборот, неправильно организованное управление мешает его развитию.

Управление органически связано с политикой. Как известно, под политикой понимаются обусловленные экономическим базисом общества отношения между классами. Это такие отношения, в которых находят свое наиболее полное выражение коренные интересы классов, причем интересы, осознанные этими классами или их партиями, т. е. прошедшие через сознание людей[12]. Управление выступает как орудие в руках соответствующих классов, при помощи которого они осуществляют свою политику.

Управление органически связано также с идеологией, под которой понимается система политических, правовых, эстетических, религиозных, философских взглядов[13]. Идеология в конечном счете обусловливается экономическими, производственными отношениями и всегда выражает жизненные интересы того или иного класса. Поэтому она всегда классовая.

Управление, его целевое назначение, методы определяются идеологией класса. Политические, правовые, религиозные, философские взгляды и идеи класса, естественно, накладывают свой отпечаток и на управление. Например, марксистская идеология утверждает, что управление должно быть общенародным, в нем активное участие должны принимать широкие

---

[11] См.: Научные основы управления производством, М., 1969, стр. 60.

[12] См.: Д. И. Чесноков. Исторический материализм, М., 1965, стр. 261—263.

[13] См.: Философский словарь, М., 1968, стр. 126.

народные массы. Поэтому принципы построения государственного управления в нашей стране, его организационные формы, организация государственного аппарата, образование государственных органов — все это подчинено цели максимального привлечения масс к управленческому процессу. Наоборот, буржуазная идеология, выражая классовые интересы буржуазии, рассматривает управление как удел избранных представителей господствующего класса, элиты. А это обусловливает и организацию государственного управления. Буржуазия стремится так построить государственный аппарат, чтобы в нем как можно меньше имелось представителей эксплуатируемых классов.

Таким образом, идеология оказывает прямое и непосредственное влияние на управление.

В классовом обществе управление всегда является классовым. Оно осуществляется в интересах соответствующих классов, подчинено их целям. Так, в капиталистическом обществе государственное управление служит интересам господствующих классов капиталистов и помещиков. В нашем обществе оно осуществляется в интересах трудящихся[14].

Управление тесно связано с руководством. Между ними имеется много общего.

Как правильно отмечено некоторыми авторами, руководство представляет собой деятельность, в процессе которой анализируется информация, формулируются решения, даются команды и производится качественная оценка выполнения[15]. В процессе управления тоже анализируется информация, принимаются решения, даются команды и оценивается выполнение решения. Но если цель руководства — установить общее направление движения, поставить общие задачи и указать программу их осуществления, то цель управления — организовать непосредственное выполнение конкретных задач, возникающих в процессе реализации этой программы. <...>

Таким образом, руководство — это деятельность, в процессе которой анализируется информация, позволяющая судить о тенденциях развития соответствующего явления, формулируются решения программного характера и дается качественная оценка

---

[14] Подробнее о классовой сущности управления в капиталистическом обществе см.: В. Г. Афанасьев, Научное управление обществом, М., 1968, стр. 52—98.

[15] См.: А. Д. Мэнгер, Д. Бэйнбридж, Методология руководства, М., 1969, стр. 22.

их выполнения. Но осуществление этих решений предполагает необходимость управления, т. е. деятельности, направленной на конкретизацию директивных установок и их реализацию. Руководство является как бы компасом для управления.

Управление — это организующая деятельность определенных людей. Однако его не следует отождествлять с организацией. Организация и управление — понятия, близко соприкасающиеся, но не тождественные.

Организация неотделима от управления. Но она не исчерпывает всего содержания процесса управления, это лишь одна из его составных частей.

Итак, социальное управление — это особый вид общественных отношений, имеющих своей целью организацию совместной деятельности людей для осуществления стоящих перед ними задач.

* * *

...Предлагаем следующее определение:

Функции социального управления — это наиболее общие, типичные виды действий субъектов управления, характеризующие содержание управления как деятельности, направленной на установление согласованности и упорядоченности в поведении людских коллективов, решающих возникающие перед ними задачи.

Поскольку управление представляет собой целостную сложную систему разнообразных отношений, разделяющуюся на ряд подсистем более частного порядка, то естественно, что и функции управления логичным будет разделить на два вида: *общие*, присущие всей системе управления, пронизывающие все ее звенья и подсистемы, и *особенные*, свойственные лишь той или иной подсистеме или соответствующему виду управления.

К числу общих функций управления относятся:

а) поиск и анализ информации,

б) прогнозирование,

в) планирование,

г) моделирование,

д) регулирование.

К особенным же функциям управления относятся, например, такие, как функции управления народным хозяйством, управления социально-культурной деятельностью, управления производством и т. п.

* * *

В современных условиях невозможно сколько-нибудь успешно осуществлять управление без учета развития условий, оказывающих влияние на решение управленческих задач. <...>

Значение функции прогнозирования в управлении состоит в том, что, осуществляя ее, субъект управления заранее оценивает возможности и последствия своих управленческих действий.

Прогнозирование служит необходимым условием вынесения научно обоснованных рекомендаций для принятия управленческих решений и планирования управленческой деятельности.

Как и все другие функции управления, прогнозирование является следствием глубокого и всестороннего изучения информации, обеспечивающей возможность проникать в суть процессов, характеризующих соответствующие явления, позволяющей делать заключения о закономерностях развития этого явления...

Многообразие условий, оказывающих влияние на решение управленческих задач, обусловливает необходимость в самых разнообразных прогнозах: экономических, политических, организационных, технических и т. п.

Экономические прогнозы — это предсказание развития соответствующих экономических условий, влияющих на систему. <...>

Функция прогнозирования органически связана с функцией планирования и, в частности, с таким его видом, как перспективное планирование.

«Планирование, — справедливо отмечает Л. Н. Коган, — можно рассматривать как конкретизацию прогнозирования пространственно-временных характеристик, как определение конкретных средств достижения поставленной цели.

Прогноз, намечая тенденции и основные условия социальных изменений в обществе, является необходимой предпосылкой для разработки и составления плана»[42].

И прогнозирование, и планирование — это способы предсказания будущего. Однако между ними имеются существенные различия. При планировании перспективы развития соответствующих явлений устанавливаются в виде конкретных предписаний, норм, указывающих определенные цели и задачи. В отличие от этого, прогнозирование дает более или менее вероятностное предсказание целей и задач. <...>

---

[42] Л. Н. Коган, Социальное планирование: работа, образование, быт, М., 1970, стр. 7.

Поскольку объекты прогнозирования в социальном управлении являются сложными системами, то и процесс прогнозирования характеризуется большой сложностью.

***

Существуют разнообразные виды социального управления. <...>

Прежде всего, управление можно подразделить на отдельные виды по сферам общественной жизни.

С этой точки зрения, следуя подразделению, предложенному В. Г. Афанасьевым, можно различать: управление экономикой, управление социально-политической сферой, управление духовной культурой.

Все эти виды управления органически взаимосвязаны, ибо органически связаны между собой сферы общественной жизни, в которых они осуществляются.

Управление можно также подразделить на отдельные виды по субъектам, осуществляющим его.

В соответствии с этим различают государственное и общественное управление. <...>

По объектам управления можно выделить:

а) управление обществом;

б) управление определенной сферой общественной жизни, например политикой, идеологией, экономикой;

в) управление соответствующей отраслью, например промышленностью, сельским хозяйством, транспортом, культурой;

г) управление отдельным предприятием или учреждением, например заводом, фабрикой, совхозом, вузом, техникумом;

д) управление общественной организацией, например профсоюзной, комсомольской, кооперативной;

е) управление хозяйственным объединением, например производственным объединением.

По направлениям управленческой деятельности следует различать внутреннее и внешнее управление.

Из главы шестой «Методы и стиль социального управления»

Методы управления — это те приемы, которые применяются для упорядочения определенной деятельности. И хотя именно благодаря им достигается упорядочение этой деятельности, не следует отождествлять эти термины, так как они характеризуют разные стороны одного и того же явления. Упорядоченная дея-

тельность — это определенный процесс. А методы — это приемы, при помощи которых этот процесс осуществляется. <...>

Содержанием управленческой деятельности являются действия субъекта управления по принятию управленческого решения, организации его исполнения и контролю за исполнением. А методы управления — это приемы, при помощи которых осуществляются эти действия. Например, подготовка и принятие управленческого решения является одной из стадий управленческого цикла, состоящей из определенных действий субъекта управления. Однако эти действия могут осуществляться при помощи различных методов. И в этом смысле говорят о методах принятия управленческих решений.

Следовательно, *если содержанием управления являются определенные действия субъектов управления по принятию управленческих решений, организации их исполнения, осуществлению контроля и проверки исполнения, то методы управления — это система приемов, при помощи которых достигается эффективность этих действий.*

Вот почему, хотя методы управления и характеризуют содержание управленческой деятельности, все же неправильно утверждать, что методы — это содержание управления.

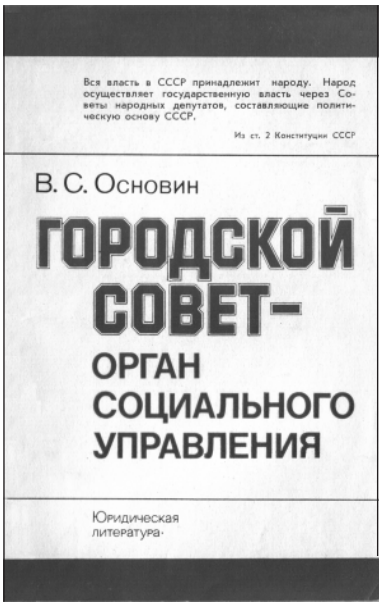
Наконец, нельзя согласиться и с авторами, которые заявляют, что методы управления — это «способы, средства, формы сознательного воздействия на объективные процессы»[7].

...Наиболее правильными определениями методов управления являются те, авторы которых *понимают под этими методами приемы, при помощи которых управляющая система воздействует на управляемую...*

---

[7] См.: М. И. М и ш и н, К вопросу о классификации методов социалистического государственного управления, в сб. «Теоретические проблемы государственного управления», вып. 2, М., 1968, стр. 67.

О с н о в и н В. С. Городской совет — орган социального управления. — М.: Юрид. лит., 1983. — 128 с.



В книге анализируется деятельность городского Совета (города областного подчинения) как сложной управленческой системы, которой присущи общие функции социального управления. Автор исследует сущность, содержание, проявление этих функций в системе городского Совета, а также основные направления их совершенствования в тот период.

Из главы I «Понятие управленческой деятельности городского Совета народных депутатов»

...Город выступает как единство отраслевой и территориальной инфраструктур, что обусловливает единство управления им по отраслевой и территориальной линиям.

Город областного подчинения является и частью территории более крупного территориального образования — области. Поэтому в управлении некоторыми объектами на территории города участвуют областные органы. Они управляют крупнейшими предприятиями и объединениями местной промышленности, внутригородской торговлей и другими объектами, расположенными на территории города, но имеющими общеобластное значение.

Следовательно, город областного подчинения как объект управления представляет собой множество взаимосвязанных объектов, управляемых разными субъектами. <...>

Интересы управления городами областного подчинения требуют также учета тенденций развития их хозяйственной, демографической и социальной основ. В хозяйственном отношении они бурно развиваются. Наглядным примером служит г. Воронеж. За последние 10 лет только число промышленных предприятий города возросло более чем в два раза, построено много новых предприятий торговли, коммунального хозяйства, а также лечебных учреждений. Соответственно изменяется и демографическая структура этих городов, в частности, наблюдается бурный рост населения. Данный процесс можно проследить на примере городов Центрально-Черноземного экономического района: Воронежа, Курска, Липецка и др. <...>

...У большинства городов областного подчинения есть общие проблемы. Они касаются рациональной застройки и развития города; обеспечения кадрами городского хозяйства и предприятий вышестоящего подчинения, расположенных на территории города; транспортного обслуживания населения; обеспечения города теплом и водой; сохранения окружающей среды. Необходимость решения названных общих проблем обусловливает общность важнейших элементов структуры аппарата управления этими городами.

Итак, город областного подчинения является сложной системой, включающей в себя множество предприятий, организаций и объединений, составляющих определенный хозяйственный комплекс, разнообразные учреждения, общественные организации, органы общественной самодеятельности населения. Все эти многочисленные объединения людей — населения, города связаны между собой сетью взаимоотношений, в совокупности образующих повседневную жизнь города...

Из главы II «Управленческие функции городского Совета народных депутатов»

Множественность понятий функций управления не позволяет дать их обстоятельный критический анализ. Поэтому, не вступая в полемику, попытаемся обосновать отправные положения нашего понимания данного вопроса. <...>

...Если управление — организующая деятельность, являющаяся разновидностью общественно необходимого труда, то тогда оно всегда выражается только во взаимных отношениях, ибо нет и не может быть управления без субъекта, осуществляющего его, и без объекта, которым этот субъект управляет, без их

взаимных отношений, выражающихся в прямых и обратных связях между субъектом и объектом управления. Поэтому функции управления, являющиеся внешней характеристикой его сущности, могут быть только действиями субъекта управления. Они не могут быть задачами или целями управления, как полагают отдельные авторы. Ведь цель есть то, к чему стремятся, что надо осуществить. А функции управления характеризуют сущность этой определенной деятельности, разновидности общественно необходимого труда. <...>

...Функции управления являются не отдельными действиями или операциями субъектов управления, а наиболее общими, типичными видами их действий, направленных на организацию людей для достижения поставленных целей...

Функции управления — виды управляющего воздействия субъектов управления на объекты управления.

...Каждая функция управления определяется несколькими важнейшими параметрами: сущностью, содержанием, структурой этого содержания, правовым закреплением. Любая отдельная функция характеризует какую-то одну черточку управления. Сущность управления в целом определяется лишь системой функций.

Но о системе функций управления нельзя говорить абстрактно, поскольку функции управления всегда связаны с конкретной управленческой системой, заключены в соответствующей организационной структуре и приспособлены к целям ее функционирования. Поэтому система функций, управления выступает вовне в определенной управленческой системе. <...>

В системе городского Совета осуществляются следующие общие функции управления: принятие решений, планирование, организация, информационно-техническое обеспечение, координация и контроль...

Из главы III «Проблемы совершенствования функций управления в системе городского Совета народных депутатов и их правового регулирования»

В настоящее время важной проблемой является более тесная увязка организационных планов с планами экономического и социального развития города. Быть может, стоит обсудить вопрос о том, чтобы перспективные организационные планы входили в качестве структурного элемента в планы экономического и социального развития города. В результате план экономического и социального развития города включал бы в себя сле-

дующие основные структурные элементы: а) важнейшие хозяйственные задачи соответствующего периода на территории города; б) важнейшие социально-культурные задачи соответствующего периода; в) комплекс организационных мероприятий, проводимых исполкомом, постоянными комиссиями, отделами и управлениями исполкома, обеспечивающих осуществление намеченных хозяйственных и социально-культурных задач; г) система и формы контроля за выполнением плана...

Такая структура комплексного плана позволит всем подразделениям системы Совета, депутатам и гражданам города лучше уяснить как важнейшие хозяйственные и социальные задачи, стоящие перед городским Советом и населением города, так и организационные мероприятия, обеспечивающие их осуществление, кто персонально и за что отвечает. <...>

Тенденция развития функции планирования такова, что в перспективе, видимо, будут составлять единые комплексные планы развития города и области. И это естественно, ибо город — составная часть области, он организует в экономическом, социальном и культурном отношениях прилегающие территории. Успех может обеспечить только единое плановое развитие города и области.

Важной проблемой совершенствования функции планирования является обеспечение гарантированности планов и ответственности за их выполнение. Невыполнение плановых показателей подрывает авторитет планов, порождает у исполнителей чувство безответственности. К сожалению, и в теоретическом и в правовом аспектах эту проблему нельзя считать решенной. Как свидетельствуют факты, с исполнением планов дело обстоит не совсем благополучно. <...>

Повышение научной обоснованности планов — один из резервов совершенствования функции планирования в системе городского Совета. Планы реальны в том случае, если задачи, определяемые ими, назрели и их выполнение обеспечено необходимыми материальными, финансовыми, людскими ресурсами. Недостаточная научная обоснованность планируемых целей нередко приводит к просчетам.

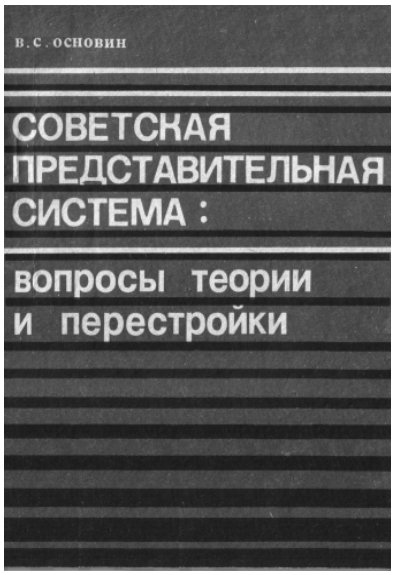
* * *

Одним из важных путей совершенствования функций управления в системе городского Совета является улучшение их правового регулирования. Эта проблема сложна и многоаспектна.

Ее можно рассматривать в плане всей системы юридического обеспечения реализации указанных функций, правового регулирования каждой из них, установления дополнительных гарантий выполнения этих функций и в иных его аспектах.

Из этой большой и сложной проблемы коснемся лишь отдельных вопросов, решение которых играет важную роль в совершенствовании функций управления в системе городского Совета. Для кардинального совершенствования правового регулирования такого рода функций необходимо создание стройной системы юридического их обеспечения. Речь идет о нескольких группах правовых норм. Это, во-первых, нормы, уточняющие права и обязанности тех или иных структурных подразделений системы городского Совета в реализации функций управления; во-вторых, нормы, определяющие порядок (процесс) осуществления функций управления в системе городского Совета; в-третьих, нормы, устанавливающие гарантии реализации функций; в-четвертых, нормы, устанавливающие показатели плановой трудоемкости работы различных категорий служащих аппарата городского Совета.

О с н о в и н В. С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки. — Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1991. — 128 с.



Эта книга была опубликована уже после смерти профессора В. С. Основина.

Данная монография — первое на тот период комплексное исследование советской представительной системы: ее сущности, принципов, институтов и правоотношений. Глубокие знания действительности и анализ всех элементов представительной системы позволили вскрыть сложные проблемы, возникающие в процессе перестройки деятельности этих органов власти, показать возможные пути их решения.

Из главы второй «Сущность советской представительной системы»

Одним из вопросов, приобретающих в настоящее время актуальное значение, является вопрос о бюрократизме в Советах. Наблюдается тревожная тенденция нарастания бюрократизма в государственном аппарате вообще и исполнительных органах Советов в частности...

Что же представляет собой бюрократизм в условиях Советского государства; в чем заключается его социальный вред; каковы причины, порождающие это ненормальное явление, и что необходимо для его полного искоренения?

Бюрократизм в наше время проявляется в формальном, чиновничьем отношении государственных служащих к делу; волоките при рассмотрении вопросов, требующих оперативного разрешения со стороны государственных органов и должностных лиц; бездушном отношении к нуждам, запросам, предложениям и жалобам трудящихся; бумаготворчестве, которое вместо

дела создает видимость бурной работы; отсутствии ответственности за невыполнение решений; в бумажных методах контроля; отсутствии общения руководящих работников с трудящимися. Бюрократизм может проявляться в неглубоком, формальном, не учитывающем реальных возможностей и обстановки планировании. Наконец, бюрократизм может проявляться в невыполнении данных трудящимся обещаний, забвении того, что любой государственный служащий, какой бы высокий пост он ни занимал, находится на службе у народа и обязан поддерживать с ним постоянную связь, информировать трудящихся о своей работе. Таким образом, бюрократизм — явление многоликое. Именно поэтому с ним трудно бороться.

Для успешной борьбы с бюрократизмом необходимо вскрыть причины, порождающие и питающие это вредное явление. <...>

...Не претендуя на непогрешимость, попытаемся вскрыть их.

Живучесть бюрократизма дает основания полагать, что имеются определенные объективные причины, мешающие искоренению этого зла. Ими являются:

1. Наличие в нашем обществе противоречий между производительными силами и производственными отношениями, требующих совершенствования производственных отношений. Они обусловливают определенное отставание хозяйственного и управленческого механизма от потребностей развития производительных сил. Отставание управленческого механизма обычно проявляется в несовершенстве организационных структур, которое связано с раздуванием штатов, нечеткостью связей между различными организационными структурами, что и служит питательной почвой всякого рода бюрократических извращений.

2. Традиционность и сравнительная простота бюрократических методов управления. Они являются примитивными, а потому более легкими для исполнения. Поэтому в условиях нашей страны, когда идет поиск новых организационных структур и методов управления, работники, не обладающие высокой управленческой культурой, не овладевшие всем многообразием методов управления, сбиваются на всякого рода бюрократические извращения.

3. Недостатки в подборе, расстановке и воспитании кадров должностных лиц, и прежде всего руководящих кадров в советском аппарате, где требования подбирать кадры с точки зрения их добросовестности, знания дела и административных способностей нередко нарушались.

Известно также, что подбор руководителей обусловлен и характером руководства. <...> В результате на руководящие должности нередко назначаются лица, не обладающие должной управленческой культурой, слабо разбирающиеся в специфике советской работы, ее формах и методах, плохо знающие правовые основы построения и деятельности государственного аппарата. <...>

Некомпетентность работников нередко является следствием протекционизма, который получил широкое распространение. <...>

4. Ошибки и упущения в экономической политике. <...>

5. Несовершенство системы контроля. <...>

6. Недостатки системы гласности по вопросам работы Советов народных депутатов и их аппарата. <...>

Таким образом, бюрократизм живуч в нашем обществе потому, что для него имеется определенная питательная среда.

Социальный вред и опасность бюрократизма состоят в том, что он, как ржавчина, разъедает самые основы нашего строя, является тормозом на пути перестройки, развращает сознание трудящихся и подрывает их веру в успех. Он порождает тип управленческого работника-приспособленца, который, не собираясь перестраиваться на работу по-новому, старается приспособиться к моменту или конкретной личности стоящего над ним руководителя.

Бюрократизм нарушает слаженность в деятельности государственного аппарата, порождает пробуксовывание его отдельных звеньев. Вирус бюрократизма заражает все новых и новых должностных лиц. И, если не принимать решительных мер борьбы с этой болезнью, она может привести к самым непредвиденным последствиям. <...>

Бюрократизм — это крепость, которую можно взять только путем планомерной, длительной осады с широким использованием экономических, политических, социальных, идеологических и организационно-правовых мер.

В частности, необходимо с помощью мер экономического характера добиться такого положения, чтобы государственным органам и их руководителям было экономически невыгодно иметь разбухшие штаты и сложную структуру; принимать безынициативных работников, верхоглядов, не разбирающихся в деле. <...>

Для борьбы с бюрократизмом следует изменить сами критерии эффективности управленческой деятельности — оценивать

работу руководящих кадров не по количеству проведенных мероприятий, совещаний и заседаний, а по реальным результатам, к которым они привели. <...>

Необходимо также, чтобы все дела о волоките и бюрократизме предавались широкой гласности, а лица, виновные в них, несли реальную государственную ответственность...

Из главы третьей «Объективные причины и основные тенденции перестройки советской представительной системы»

Демократизация общественных отношений, появление многопартийности и множества новых общественных объединений, быстрая политизация масс, борьба национальных государств и национально-государственных образований за обретение подлинного суверенитета — все это определило основные тенденции перестройки советской представительной системы. Поэтому необходимо, хотя бы в самых общих чертах, рассмотреть их, ибо без этого невозможно понять проблемы, которые сейчас возникают в процессе ее перестройки.

Первой такой тенденцией выступает дальнейшая демократизация избирательной системы. Насколько можно судить из анализа избирательных кампаний 1989—1990 гг., проявлениями этой тенденции служат:

— постепенное внедрение голосования по партийным спискам, по мере того как будут оформляться новые политические партии;

— создание кандидатам в народные депутаты дополнительных гарантий для осуществления их права на ведение предвыборной агитации;

— демократизация процедуры проведения предвыборных собраний по выдвижению кандидатов в депутаты от избирателей по месту их жительства;

— совершенствование процедуры выработки наказов избирателей, даваемых на предвыборных собраниях;

— установление механизма, исключающего возможность проведения безальтернативных выборов, при которых в бюллетене значится лишь один кандидат в депутаты;

— внесение изменений в систему избирательных комиссий; в частности, избирательная кампания по выборам народных депутатов в городские Советы народных депутатов крупных городов показала, что объем работы городских комиссий был чрезмер-

ным, в то время как некоторые другие виды избирательных комиссий были загружены недостаточно;

— принятие дополнительных мер для ограждения избирательных комиссий от давления на них со стороны различных общественных объединений и экстремистски настроенных элементов;

— принятие дополнительных норм, направленных на упорядочение избирательной агитации и ее материальное обеспечение.

Другая тенденция развития советской представительной системы — совершенствование депутатского корпуса, которое проявляется в следующем:

1. Дальнейшая дифференциация статуса народных депутатов различных звеньев системы Советов народных депутатов. <...>

2. Расширение и уточнение системы гарантий депутатской деятельности. <...>

3. Детализация взаимоотношений народных депутатов с избирателями. <...>

4. Совершенствование института ответственности депутатов перед избирателями. <...>

5. Изменение положения представительных органов власти в политической системе. <...>

Кроме того, в мире существует парламентская культура, являющаяся итогом длительного развития представительства. Поэтому приобщение к ней также было бы более плодотворным при условии существования в нашей стране представительной системы парламентского типа.

Из главы четвертой «Проблемы перестройки советской представительной системы»

Комплексное рассмотрение проблем перестройки представительной системы как сложного феномена может быть предметом специального фундаментального монографического исследования. Поэтому здесь обратим внимание читателей лишь на проблемы сильной представительной власти и сильной исполнительной власти.

Выбирая из множества проблем именно эти, мы исходили из следующих исходных методологических посылок. Во-первых, советская представительная система — основная форма осуществления полновластия народа. Поэтому в условиях общего кризиса нашего общества проблема сильной представительной власти — необходимое политическое условие его преодоления. Во-вторых,

сильная представительная власть немыслима без сильного исполнительного аппарата, составляющего исполнительную власть.

Советы народных депутатов до последнего времени не являлись сильной представительной властью. Фактическая власть находилась в руках аппарата КПСС, волю которого и выполняли Советы. <...>

Советы народных депутатов не имеют достаточных средств для удовлетворения потребностей и нужд населения. <...>

...В современный период, когда идет острая борьба за власть между различными социальными группировками, предпринимаются попытки ограничения власти Советов народных депутатов путем такой их реорганизации, при которой за ними оставалось бы лишь принятие решений, превращения их в своеобразные законодательные органы государств и территорий. <...>

Каковы пути решения проблемы усиления представительной системы?

Прежде всего это последовательное разграничение функций партийных и советских органов. <...>

Следующим направлением работ являются меры, обеспечивающие экономическую независимость Советов народных депутатов. <...>

Другой вопрос, связанный с проблемой создания сильной представительной власти, это — правильное понимание и реализация в жизни принципа разделения властей. <...>

В. Е. Чиркин, например, считает, что разделение властей это не что иное, как виды деятельности государственных органов по осуществлению единой государственной власти. «Исторический опыт показал, — пишет он, — что теория разделения властей не осуществима в полном объеме. Она может быть реализована не в виде непроницаемых перегородок между различными сферами деятельности государства, но в плане общего принципа, руководящего начала, которым следует руководствоваться при создании структуры государственных органов и определении контуров их полномочий. Двухсотлетняя практика буржуазных, а затем практика многих десятилетий социалистических стран свидетельствуют о взаимосвязи, взаимопроникновении тех или иных полномочий государственных органов, их невозможно разделить китайской стеной. Однако возможно, а для практики необходимо разграничить методы и сферы юридической деятельности различных государственных органов».

[*Чиркин В. Е.* Разделение властей и опыт Советского государства // Коммунист. 1989. № 2. С. 11.]

Действительно, еще ни одному государству в мире не удавалось обеспечить полное разделение властей, и едва ли нам следует проводить эксперименты в этом направлении. Необходимы более четкое распределение полномочий между Советами народных депутатов и их исполнительными органами, повышение ответственности за их осуществление.

* * *

Едва ли могут быть приемлемыми и предложения о совмещении постов председателя Совета и председателя исполкома в одном лице. Такое совмещение фактически означает объединение в одном лице двух разнородных функций: организации работы депутатского корпуса и руководства исполнительной и распорядительной деятельностью. Избрание председателей Советов и создание президиумов местных Советов народных депутатов преследовали цель — исключить для исполнительных органов возможность влияния на деятельность органов представительных. Соединение же в одном лице и руководства организацией работы депутатского корпуса, и руководства работой по организации исполнительной деятельности, во-первых, едва ли посильно одному человеку, во-вторых, способствовало бы появлению микродиктаторов местного масштаба. Едва ли в условиях развития демократии, широкого использования инициативы и опыта широких народных масс это приемлемо.

* * *

В нашей стране существует странный парадокс: создан необычайно громоздкий, самый дорогой в мире и то же время малоквалифицированный, весьма беспомощный управленческий аппарат. Причем его многочисленные перестройки, в том числе и осуществляемые уже новыми Советами народных депутатов, не только не улучшили, но в определенной степени даже ухудшили его. Он становится все более дорогим и все более беспомощным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ ТРУДОВ В. С. ОСНОВИНА*

1953

1. **Советский депутат по Сталинской Конституции** : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л. : Ленингр. юрид. ин-т, 1953. — 14 с.

1956

2. **Право запроса депутатов местных Советов** // Сов. государство и право. — 1956. — № 1. — С. 39—45.

1957

3. **Право запроса депутатов местных Советов.** — М. : Госюриздат, 1957. — 28 с.

1958

4. **Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах : материалы в помощь лекторам и докладчикам.** — Воронеж : Изд-во Воронеж. обкома КПСС, 1958. — 27 с.

1959

5. **Ближе к жизни** / В. С. Основин, С. И. Столповский // Советы депутатов трудящихся. — 1959. — № 5. — С. 99—101. — Рец. на кн.: Поселковый Совет депутатов трудящихся / С. И. Русинова. — М. : Госюриздат, 1958. — 72 с.

6. **О путях улучшения заочного [юридического] образования** / А. М. Даниелян, В. С. Основин, В. В. Труфанов // Сов. государство и право. — 1959. — № 5. — С. 135—136.

1960

7. **Акты советского государственного управления** // Советское административное право : учеб. пособие. — М., 1960. — С. 112—136.

8. **Антирелигиозная пропаганда в поселке** / С. И. Столповский, В. С. Основин // Советы депутатов трудящихся. — 1960. — № 2. — С. 64—65.

9. **Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка** // Роль общественности

---

* Составители Е. П. Гришина, Т. П. Семёнова.

в борьбе с преступностью : материалы межвуз. науч. конф. с участием практ. работников. — Воронеж, 1960. — С. 108—116.

10. **Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка** // Роль общественности в борьбе с преступностью : межвуз. науч. конф. с участием практ. работников : тез. науч. докл. и сообщ. — Воронеж, 1960. — С. 22—24.

11. **Добровольные народные дружины** / В. С. Основин, В. В. Труфанов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1960. — 35 с.

12. **Источники советского государственного права** // Рефераты научных работ. — Воронеж, 1960. — Вып. 1. — С. 18—19.

13. **К вопросу о субъектах советского государственного права** // Рефераты научных работ. — Воронеж, 1960. — Вып. 2. — С. 12—13.

14. **О роли советского государственного права в коммунистическом строительстве** // Теоретические вопросы развития советского государства и права в период развернутого строительства коммунизма. — Ростов, 1960. — С. 73—74.

15. **Постоянные комиссии социалистической законности и охраны общественного порядка местных Советов.** — М. : Госюриздат, 1960. — 56 с.

1961

16. **На страже общественного порядка** / В. С. Основин, Н. П. Поборчая, В. В. Труфанов. — М. : Госюриздат, 1961. — 58 с.

17. **Отчеты перед избирателями — конституционная обязанность депутата** : материалы в помощь депутату Воронежского горсовета депутатов трудящихся / В. С. Основин, И. А. Галаган. — Воронеж, 1961. — 12 с.

1962

18. **Государственно-правовые отношения как форма реализации норм советского государственного права** // Первая научная сессия : (тез. докл. и сообщ.). — Воронеж, 1962. — С. 147—148.

19. **Защита прав граждан средствами государственного права** // Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. — Саратов, 1962. — С. 48—55.

20. **Назревшие вопросы правового регулирования деятельности местных Советов депутатов трудящихся в свете указаний XXII съезда КПСС** // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма : тез. докл. и науч. сообщ. — Харьков, 1962. — С. 75—77.

21. **О защите прав советских граждан средствами государственного права** // Права граждан СССР и их охрана в период развернутого строительства коммунизма : (материалы к науч. конф.). — Саратов, 1962. — С. 22—23.

22. **Особенности советских государственно-правовых отношений** // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма. — Воронеж, 1962. — С. 9—10.

23. **Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма** : тез. докл. науч. конф. / ред. кол.: В. С. Основин, С. И. Сирота (отв. ред.) [и др.]. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1962. — 76 с.

1963

24. **Нормы советского государственного права.** — М. : Госюриздат, 1963. — 110 с.

25. **Районный Совет, старое и новое** / В. Основин, П. Середин // Советы депутатов трудящихся. — 1963. — № 6. — С. 87—89. — Рец. на кн.: Районный совет депутатов трудящихся / В. И. Попова, Н. Т. Савенков. — М. : Госюриздат, 1962. — 235 с.

26. **Советские государственные отношения и правосубъективность граждан** // Сов. государство и право. — 1963. — № 6. — С. 64—72.

27. **Социалистическая законность и охрана прав граждан** : [тезисы] / отв. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1963. — 136 с.

28. **Средства, обеспечивающие исполнение обязанностей в государственно-правовых отношениях** // Социалистическая законность и охрана прав граждан. — Воронеж, 1963. — С. 29—30.

1965

29. **О некоторых методологических проблемах советского государства и права** // Тезисы докладов и сообщений на межвузовской научной конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки. — Кишинев, 1965. — С. 133—135.

30. **Советские государственно-правовые нормы и отношения** : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Л. : Ленингр. гос. ун-т. Юрид. фак., 1965. — 40 с.

31. **Советские государственно-правовые отношения.** — М. : Юрид. лит., 1965. — 168 с.

1966

32. **О наших отчетах** : [о практике отчета депутатов] // Советы депутатов трудящихся. — 1966. — № 7. — С. 49—52.

1967

33. **Върху някои проблеми за повишаване ролята на местните съвети на депутатите на тудещите се** // Народни съвети. — София, 1967. — Кн. 1. — С. 37—43.

34. **Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности** / А. И. Ким, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1967. — № 4. — С. 40—47.

35. **[Рецензия]** / В. С. Основин [и др.] // Изв. вузов. Правоведение. — 1967. — № 6. — С. 130—133. — Рец. на кн.: Территориальная организация Советского государства / В. А. Ржевский. — Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1967. — 144 с.

36. **Теоретические проблемы нормотворческой деятельности местных Советов депутатов трудящихся** // Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций. — Львов, 1967. — С. 53—55.

1968

37. **Индивидуальная и коллективная работа в округе : (из опыта депутатских групп Воронежа)** // Советы депутатов трудящихся. — 1968. — № 11. — С. 46—49.

38. **Об основах правового положения общественных организаций в СССР** / Сов. государство и право. — 1968. — № 5. — С. 116—119.

1969

39. **О понятии и особенностях принципа полновластности местных Советов депутатов трудящихся** // Проблемы совершенствования советского законодательства и деятельности государственных органов. — Минск, 1969. — С. 39—40.

40. **О спецкурсе «Основы науки управления»: проект программы** // Изв. вузов. Правоведение. — 1969. — № 5. — С. 26—32.

41. **Соотношение советского строительства и других отраслей советского государствоведения** / В. М. Коршенев, А. И. Ким, В. С. Основин, Ю. Г. Судницын // Материалы научной конференции правоведов. — Новосибирск, 1969. — С. 3—11.

1970

42. **Административная ответственность в СССР**: (государственное и материально-правовое исследование) / И. А. Галаган ; отв. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. — 252 с.

43. **Акты местных Советов депутатов трудящихся** // Вопросы организационно-массовой работы местных Советов депутатов трудящихся в условиях новой экономической реформы. — Воронеж, 1970. — С. 42—52.

44. **Вопросы укрепления социалистической законности и правопорядка** / отв. ред.: В. С. Основин, О. В. Смирнов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. — 220 с.

45. **Местные Советы и законность** / под ред. В. С. Основина. — М. : Юрид. лит., 1970. — 198 с.

1971

46. **Административно-территориальное деление союзных и автономных республик** // Советское государственное право : учебник. — М., 1971. — С. 400—414.

47. **Книга об основах советского государственного права** / В. С. Основин [и др.] // Изв. вузов. Правоведение. — 1971. — № 2. — С. 122—123. — Рец. на кн.: Советское государственное право / Я. Н. Уманский. — М. : Высш. шк., 1970. — 448 с.

48. **Местные органы государственной власти** // Советское государственное право : учебник. — М., 1971. — С. 573—582.

49. **Основы науки социального управления.** — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. — 260 с.

50. **Основы советского законодательства** : учеб. пособие / отв. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. — 147 с.

51. **Перспективы юридического образования в СССР** / Г. Ф. Горский, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1971. — № 4. — С. 104—110.

1972

52. **Анализ системы центральных органов управления народным хозяйством в СССР** / И. А. Галаган, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1972. — № 2. — С. 133—135. — Рец. на кн.: Центральные органы управления народным хозяйством / В. С. Пронина. — М. : Юрид. лит., 1971. — 167 с.

53. **Высокое призвание депутата** // Советы депутатов трудящихся. — 1972. — № 4. — С. 84—86. — Рец. на кн.: Советский депутат: государственно-правовой статус / А. А. Безуглов. — М. : Юрид. лит., 1971. — 221 с.

54. **Место и роль советского государственного права в системе права** // Изв. вузов. Правоведение. — 1972. — № 5. — С. 7—14.

55. **Монография об исполнительно-распорядительных органах Советов** / В. С. Основин, О. К. Фролова // Сов. государство и право. — 1972. — № 5. — С. 133—134. — Рец. на кн.: Аппарат управления местных Советов / Б. Н. Габричидзе. — М. : Юрид. лит., 1971. — 240 с.

56. **Основы советского права** / под ред. В. С. Основина. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1972. — 223 с.

57. **Проблемы правового воспитания** / В. С. Основин, С. М. Ходыревский // Изв. вузов. Правоведение. — 1972. — № 6. — С. 51—56.

1973

58. **Делопроизводство в местных Советах депутатов трудящихся** / под ред. В. С. Основина. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1973. — 143 с.

59. **Местные Советы и неподведомственные организации** / В. И. Бартышев, В. Ф. Головченко, Л. Е. Смирнова [и др.] ; отв. ред. В. С. Основин. — М. : Юрид. лит., 1973. — 200 с.

60. **Новая веха на пути совершенствования законодательства о советской представительной системе** // Изв. вузов. Правоведение. — 1973. — № 2. — С. 7—16.

61. **О некоторых проблемах повышения воспитательной роли права** // Правовое воспитание — составная часть коммунистического воспитания. — Воронеж, 1973. — С. 55—65.

62. **Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий** / В. Г. Розенфельд ; под ред. А. М. Рекункова и В. С. Основина. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1973. — 223 с.

63. **[Рецензия]** / В. С. Основин, Т. Д. Зражевская // Сов. государство и право. — 1973. — № 12. — С. 143—144. — Рец. на кн.: Система субъектов советского государственного права / В. Я. Бойцов. — Уфа : Башкир. кн. изд-во, 1972. — 160 с.

64. **Совершенствование организационно-массовой работы местных Советов** // Сов. государство и право. — 1973. — № 5. — С. 58—64.

1974

65. **Делопроизводство в местных Советах депутатов трудящихся** / науч. ред. В. С. Основин. — 2-е изд. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1974. — 143 с.

66. **Основные направления работы по внедрению научной организации труда в деятельность аппарата местных Советов депутатов трудящихся** // Проблемы научной организации труда в аппарате местных Советов депутатов трудящихся. — Воронеж, 1974. — С. 5—15.

67. **Пособие по вузовской педагогике** / В. М. Кондауров, В. С. Основин, Ю. Г. Просвирнин // Изв. вузов. Правоведение. — 1974. — № 5. — С. 132—133. — Рец. на кн.: Основы вузовской педагогики / под ред. Н. В. Кузьминой. — Л. : Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1972. — 311 с.

68. **Проблемы научной организации труда в аппарате местных Советов депутатов трудящихся** / науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1974. — 104 с.

69. **Проблемы повышения эффективности деятельности местных Советов по борьбе с пьянством** // Проблемы повышения эффективности борьбы с пьянством. — Воронеж, 1974. — С. 26—32.

70. **Проблемы правового воспитания учащихся средней школы на современном этапе** // Университет и школа. — Воронеж, 1974. — С. 95—96.

71. **Проблемы правового воспитания школьников** // Вопросы повышения эффективности правовой пропаганды в прессе : (по материалам выступлений работников прокуратуры Воронеж. обл. за 1973—1974 гг.). — Воронеж, 1974. — С. 10—15.

72. **[Рецензия]** / В. С. Основин, В. Н. Стасько, М. Х. Хакимов // Изв. вузов. Правоведение. — 1974. — № 3. — С. 121—123. — Рец. на кн.: Проблемы НОТ в аппарате управления / В. И. Ремнев. — М. : Наука, 1973. — 189 с.

1975

73. **О новом курсе «Введение в специальность»** // Актуальные проблемы улучшения подготовки специалистов в университете. — Воронеж, 1975. — С. 57—59.

1976

74. **Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов** // Закон о статусе депутата на практике : материалы науч.-практ. конф. — Ярославль, 1976. — С. 14—20.

75. **Задания для выполнения курсовых работ по советскому государственному праву** : для студентов 3 курса заоч. отд-ния юрид. фак. в 1976—1977 учебном году / сост.: Т. Д. Зражевская, В. С. Основин. — Воронеж : ВГУ, 1976. — 10 с.

76. **Общественные помощники прокуроров и следователей** / В. Г. Розенфельд ; под ред. В. С. Основина и А. М. Рекункова. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. — 87 с.

77. **Планы семинарских занятий и методические указания по советскому государственному праву** : рабочая программа и метод. указ. / сост.: В. С. Основин, Т. Д. Зражевская, В. А. Гордиенко. — Воронеж : ВГУ, 1976. — 55 с.

78. **Проблемы совершенствования высшего юридического образования** / Г. Ф. Горский, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1976. — № 3. — С. 15—22.

79. **[Рецензия]** / А. А. Головко, В. Т. Кабышев, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1976. — № 4. — С. 130—132. — Рец. на кн.: Государственная власть и народное представительство в СССР: государственно-правовое исследование / А. И. Ким. — Томск : Изд-во Том. ун-та, 1975. — 216 с.

80. **Роль советского государственного права в укреплении законности и правопорядка** // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. — М., 1976. — С. 23—25.

81. **Теоретические проблемы правового регулирования процесса деятельности местных Советов депутатов трудящихся и их аппарата** // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. — Ярославль, 1976. — С. 43—45.

82. **Юридическая процессуальная форма: теория и практика** / В. С. Основин [и др.]. — М. : Юрид. лит., 1976. — 280 с.

1977

83. **Задания и методические указания к выполнению контрольной работы по государственному праву ЗСС для студентов заочного отделения юридического факультета ВГУ им. Ленинского комсомола на 1977—1978 учебный год** / сост. В. С. Основин. — Воронеж : ВГУ, 1977. — 3 с.

84. **Законодательство о местных Советах в период строительства коммунизма** // Изв. вузов. Правоведение. — 1977. — № 5. — С. 35—44.

85. **Методические материалы по спецкурсу «Основы науки советского социального управления»** / сост.: В. С. Основин, В. Н. Эйтингон, А. М. Шевченко ; под ред. В. М. Проскурякова. — Воронеж : ВГУ, 1977. — 3 с.

86. **Новая Конституция СССР** / В. М. Манохин, В. С. Основин, Г. И. Петров // Изв. вузов. Правоведение. — 1977. — № 6. — С. 7—9.

87. **Повышение эффективности правовой пропаганды** / В. С. Основин, С. М. Ходыревский // Изв. вузов. Правоведение. — 1977. — № 2. — С. 84—88.

88. **Понятие и сущность руководства** // Руководители исполкомов : правовой статус и организация работы. — М., 1977. — С. 4—50.

89. **[Рецензия]** / А. П. Глебов, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1977. — № 3. — С. 112—114. — Рец. на кн.: Политическая организация и управление обществом при социализме. — М. : Мысль, 1975. — 159 с.

90. **[Рецензия]** // Советы депутатов трудящихся. — 1977. — № 8. — С. 97—98. — Рец. на кн.: Социалистическая государственность и демократия. — М. : Наука, 1976. — 432 с.

91. **Руководители исполкомов: правовой статус и организация работы** / отв. ред. В. С. Основин. — М. : Юрид. лит., 1977. — 151 с.

1978

92. **Конституция СССР и наука государственного права** // Изв. вузов. Правоведение. — 1978. — № 4. — С. 7—12.

93. **Методические указания к изучению курса «Советское государственное право» в 1977—1978 учебном году** / сост. В. С. Основин. — Воронеж : ВГУ, 1978. — 5 с.

94. **Повышение роли местных Советов в свете новой Советской Конституции СССР** // Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР. — Воронеж, 1978. — С. 15—24.

95. **Принципы социалистической законности в свете новой Конституция СССР** // Новая Конституция СССР — правовая основа повышения эффективности судебной деятельности. — Воронеж, 1978. — С. 28—38.

96. **Программа спецкурса «Особенности и значение Конституции СССР 1977 года»** / сост. В. С. Основин. — Воронеж : ВГУ, 1978. — 9 с.

97. **[Рецензия]** // Сов. государство и право. — 1978. — № 2. — С. 150—151. — Рец. на кн.: Функции органов управления / И. Л. Бачило. — М. : Юрид. лит., 1976. — 198 с.

98. **Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР** : сб. статей / отв. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1978. — 83 с.

99. **Советское государственное право** : учебник / В. С. Основин [и др.] ; под ред. Е. И. Козловой и В. С. Шевцова. — М. : Высш. шк., 1978. — 439 с.

100. **Советское государственное право — юридическая наука и отрасль социалистического права** // Советское государственное право : учебник. — М., 1978. — Разд. I. — С. 3—38.

1979

101. **Значение Конституции СССР 1977 года для развития советского общественного и государственного строя** // Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж, 1979. — Гл. 8. — С. 192—201.

102. **Курс «Теория и методика правового воспитания»: из опыта преподавания** / А. П. Глебов, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1979. — № 6. — С. 13—19.

103. **Методические материалы по спецкурсу «Основы науки советского социального управления»** / сост.: В. С. Основин, В. Н. Эйтингон, А. М. Шевченко ; под ред. В. М. Проскурякова. — Воронеж : ВГУ, 1979. — 16 с.

104. **О некоторых задачах науки советского государственного права в свете новой Конституции СССР** // Конституция СССР и дальнейшее развитие государствоведения и теории права. — М., 1979. — С. 150—156.

105. **Особенности и значение Конституции СССР 1977 года** : учеб. пособие / науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1979. — 216 с.

106. **Особенности конституционных норм** // Сов. государство и право. — 1979. — № 3. — С. 12—19.

107. **[Рецензия]** / В. М. Манохин, В. С. Основин, Г. И. Петров // Изв. вузов. Правоведение. — 1979. — № 2. — С. 103—104. — Рец. на кн.: Правовой порядок развитого социализма / В. В. Борисов. — Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1977. — 408 с.

108. **[Рецензия]** // Сов. государство и право. — 1979. — № 5. — С. 146—147. — Рец. на кн.: Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1978. — 335 с.

109. **Советская Конституция как политический документ и правовой акт** // Особенности и значение Конституции СССР 1977 года : учеб. пособие. — Воронеж, 1979. — Гл. 1. — С. 5—27.

1980

110. **О некоторых вопросах науки советского государственного права в свете Конституции СССР 1977 года** // Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. — М., 1980. — С. 49—51.

111. **О сущности роли основных прав, свобод и обязанностей граждан СССР** // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года. — Саратов, 1980. — С. 181—182.

112. **Ответственность по советскому государственному праву** / Т. Д. Зражевская ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. — 159 с.

113. **Преамбула Конституции СССР: (природа и особенности)** / А. П. Глебов, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1980. — № 2. — С. 21—28.

114. **Программа по спецкурсу «Социальный контроль в СССР»** : для студентов 3 курса дневн. и 5 курса заоч. отд-ний / сост.: В. С. Основин, Т. Д. Зражевская. — Воронеж : ВГУ, 1980. — 12 с.

1981

115. **XXVI съезд КПСС и теоретико-познавательная функция науки советского государственного права** // Изв. вузов. Правоведение. — 1981. — № 5. — С. 13—20.

116. **Социальный контроль в СССР** : учеб. пособие / В. С. Основин, Т. Д. Зражевская, Б. И. Мелехин [и др.] ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1981. — 200 с.

1982

117. **О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм** // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. — М., 1982. — С. 13—16.

118. **Программа спецкурса «Введение в юридическую специальность»** : для студентов 1-го курса дневн. и вечер. отд-ний / сост. В. С. Основин. — Воронеж : ВГУ, 1982. — 6 с.

119. **Процессуальные отношения в советском государственном праве** // Сов. государство и право. — 1982. — № 8. — С. 11—15.

120. **Процессуальные отношения в советском государственном праве** // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. — М., 1982. — С. 24—25.

1983

121. **Городской Совет — орган социального управления.** — М. : Юрид. лит., 1983. — 128 с.

122. **Комментарий к законодательству о городских, районных в городе Советах народных депутатов** / сост.: С. А. Авакьян, В. С. Основин [и др.] — М. : Известия, 1983. — 720 с.

123. **Планы семинарских занятий по курсу «Советское государственное право»** : для студентов дневн. и вечер. отд-ний / сост.: В. С. Основин, Т. Д. Зражевская, Н. В. Бутусова, В. А. Федосова. — Воронеж : ВГУ, 1983. — 17 с.

124. **Советское государственное право** : учебник для вузов по специальности «Правоведение» / В. С. Основин, Е. И. Козлова, М. Г. Кириченко. — М. : Юрид. лит., 1983. — 496 с.

1984

125. **Гарантии реализации государственно-правовых норм** / Н. А. Боброва ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — 163 с.

126. **Эффективность действия норм советского государственного права** / В. А. Федосова ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — 156 с.

1985

127. **Местные Советы в годы войны** // Изв. вузов. Правоведение. — 1985. — № 2. — С. 11—18.

128. **Организационно-правовые проблемы повышения эффективности работы местных Советов** / П. И. Евсеев, В. С. Основин // Изв. вузов. Правоведение. — 1985. — № 1. — С. 3—12.

129. **Ответственность в системе гарантий конституционных норм: государственно-правовые аспекты** / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская ;

науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — 152 с.

130. **Процессуальные нормы и отношения в советском праве: в «непроцессуальных отраслях»** / И. А. Галаган, А. П. Глебов, В. С. Основин [и др.] ; науч. ред. И. А. Галаган. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — 208 с.

131. **Советский административный процесс** : учеб. пособие / О. К. Застрожная; под ред. В. С. Основина. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — 100 с.

132. **Союз науки и практики** // Советы народных депутатов. — 1985. — № 7. — С. 84—86.

133. **Управление сельским районом на современном этапе** / науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — 128 с.

1986

134. **Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью** / Н. В. Бутусова ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1986. — 173 с.

135. **Методика курсового и дипломного исследования** : для студентов юрид. фак. / сост.: Л. Д. Кокорев, В. С. Основин, В. А. Панюшкин, С. А. Свиридов. — Воронеж : ВГУ, 1986. — 48 с.

136. **Планы семинарских занятий по советскому государственному праву и методические указания по их подготовке и проведению** : для студентов 1 и 2 курсов юрид. фак. — Воронеж : ВГУ, 1986. — 16 с.

137. **[Рецензия]** / В. А. Кряжков, В. С. Основин, Ю. И. Скуратов // Изв. вузов. Правоведение. — 1986. — № 3. — С. 106—109. — Рец. на кн.: Конституционные основы общественного строя и политики СССР / О. Е. Кутафин. — М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1985. — 288 с.

1987

138. **О теории реализации Советской Конституции** // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. — Свердловск, 1987. — С. 4—8.

139. **Проблемы совершенствования организационной работы исполкомов местных Советов народных депутатов в свете решений XXVII съезда КПСС** // Правовые аспекты организации и деятельности органов Советского государства. — Краснодар, 1987. — С. 71—79.

1988

140. **Кадры юристов — аппарату местных Советов** // Актуальные проблемы подготовки юридических кадров в свете задач, поставленных XIX Всесоюзной конференцией КПСС : Всесоюз. науч.-практ. конф. — М., 1988. — С. 157—159.

141. **Методика курсового и дипломного исследования** : для студентов юрид. фак. / сост.: Л. Д. Кокорев, В. С. Основин, В. А. Панюшкин, С. А. Свиридов. — Воронеж : ВГУ, 1988. — 48 с.

142. **Методика преподавания курса советского права в вузе** : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1988. — 193 с.

143. **Пьянство и алкоголизм: организационно-правовые средства борьбы с ними** / В. Г. Розенфельд, В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1988. — 204 с.

1989

144. **Конституционное право граждан СССР на обжалование** / М. В. Карасёва ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1989. — 150 с.

145. **[Рецензия]** / В. С. Основин, Т. М. Бялкина // Изв. вузов. Правоведение. — 1989. — № 5. — С. 91—92. — Рец. на кн.: Советское строительство : учеб. пособие / под ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой. — Киев: Выща шк., 1988. — 269 с.

146. **Роль государственного права в осуществлении принципа социальной справедливости** // Право. Ускорение. Справедливость. — Саратов, 1989. — С. 72—74.

1990

147. **О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки** // Изв. вузов. Правоведение. — 1990. — № 1. — С. 72—75.

148. **Проблемы перестройки в системе местных Советов народных депутатов** // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности : межвуз. сб. науч. тр. — Воронеж, 1990. — С. 78—85.

149. **Рабочая программа по советскому государственному праву** : для студентов всех форм обучения / сост. В. С. Основин. — Воронеж : ВГУ, 1990. — 11 с.

1991

150. **Перестройка представительной системы: тенденции, парадоксы, проблемы** // Изв. вузов. Правоведение. — 1991. — № 2. — С. 28—34.

151. **Рабочая программа по советскому государственному праву** : для студентов 1 курса дневн. отд-ния, 2 курса вечер. и заоч. отд-ний / сост.: В. С. Основин, Т. Д. Зражевская, Т. А. Матвеева. — Воронеж : ВГУ, 1991. — 14 с.

152. **Советская представительная система: вопросы теории и перестройки.** — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. — 125 с.

153. **Советское государственное право** : учеб. пособие / под ред. В. С. Основина. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. — 216 с.

УЧЕНИКИ В. С. ОСНОВИНА

Лучин В. О. (канд. дис. «Процессуальные нормы в государственном праве». 1971 г.; докт. дис. «Теоретические проблемы реализации конституционных норм». 1993 г.).

Застрожная О. К. (канд. дис. «Административный процесс». 1973 г.).

Зражевская Т. Д. (канд. дис. «Ответственность по советскому государственному праву». 1975 г.; докт. дис. «Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики». 2000 г.).

Мальцев В. А. (канд. дис. «Принцип подотчетности депутатов перед избирателями». 1979 г.).

Боброва Н. А. (канд. дис. «Организационно-правовые гарантии в системе конституционных норм». 1980 г.; докт. дис. «Конституционный строй и конституционализм в Росссии: проблемы теории, методологии и практики». 2004 г.).

Мазаев В. Д. (канд. дис. «Реализация конституционных норм». 1982 г.; докт. дис. «Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации». 2004 г.).

Карасёва (Сенцова) М. В. (канд. дис. «Конституционное право на жалобу». 1986 г.; докт. дис. «Финансовое правоотношение». 1998 г.).

Гордиенко (Федосова) В. А. (канд. дис. «Эффективность действия норм советского государственного права». 1980 г.).

Просвирнин Ю. Г. (канд. дис. «Гарантии депутатской деятельности». 1980 г.; докт. дис. «Теоретико-правовые проблемы информатизации в современном российском государстве». 2002 г.).

Кондауров В. М. (канд. дис. «Организационно-правовые гарантии в правотворческой и правоприменительной деятельности исполкома местных Советов народных депутатов». 1982 г.).

Бутусова Н. В. (канд. дис. «Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью». 1983 г.; докт. дис. «Конституционно-правовой статус российского государства: вопросы теории и практики». 2006 г.).

Матвеева Т. А. (канд. дис. «Конституционный принцип социалистической законности». 1988 г.).

Старилов Ю. Н. (канд. дис. «Аттестации государственных служащих (на примере Центрально-Черноземного региона)». 1989 г.; докт. дис. «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовые исследования». 1996 г.).

Бялкина Т. М. (после смерти В. С. Основина руководство канд. дис. «Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития» (1995 г.) продолжил профессор К. Ф. Шеремет; докт. дис. «Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правовое регулирование». 2007 г.).

Н. А. Боброва

доктор юридических наук, профессор

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

Действующая российская Конституция закрепила итоги глубоких формационных изменений, происходивших вначале в конституционных, а осенью 1993 г. — в неконституционных формах, что и предопределило как суперпрезидентское содержание, так и супержесткость Конституции 1993 г.

Более чем усложненный порядок пересмотра основ конституционного строя, когда жесткий порядок внесения поправок в Конституцию дополняется сверхжестким порядком изменения глав 1, 2 и 9 Конституции, был призван обеспечить максимальную стабильность конституционного строя, а точнее, укрепить режим единовластия Президента РФ.

Наличие своеобразной «малой конституции» в виде главы 1 исходит из построения российского конституционализма в виде «матрешки», в результате чего возникает особый правовой режим как внутри писаной российской Конституции, так и за ее рамками: фактически российская Конституция меняется и мутирует без изменения собственного текста.

До настоящего времени разговоры о реформе Конституции практически не прекращаются. Внести поправку в Конституцию проблематично. По крайней мере, должна произой-

© Боброва Н. А., 2008

ти как минимум своеобразная парламентская революция, чтобы конституционная реформа осуществилась.

Однако именно это не желательно для власти, которая согласна на признание так называемых скрытых полномочий не только Президента, но и Государственной Думы, а равно на «продолжение» Конституции в практике толкования Конституционного Суда РФ и текущем нормотворчестве, но только не на вторжение в текст Конституции.

Власть не против того, чтобы Конституция была в какой-то степени фиктивной, но она против изменения текста Конституции. И эта задача вполне достижима, поскольку действующая Конституция не фиктивна в главном, ее суть — в устройстве власти и заложенном в ней авторитарном соотношении сил. Конституция фиктивна в своей социальной части, но, по большому счету, реальна в смысле соответствия фактической конституции. Одна лишь ст. 80 Конституции РФ, устанавливающая статус Президента РФ не только как главы государства, но и как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (данная статья заимствует формулы Конституции Франции авторитарной, деголлевской, модели), а также предоставляющая Президенту РФ право единоличного определения основных направлений внутренней и внешней политики, фактически превращает его в избранного монарха дуалистической формы правления.

В одном из Комментариев к Конституции РФ говорится о том, что Президент РФ «будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, нормотворчествует, управляет, разрешает споры, осуществляет конституционный контроль»[1].

Вместе с тем судебным органом конституционного контроля является Конституционный Суд РФ (ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Диалектическое противоречие между декларативно-демократическими принципами Конституции РФ и заложенным в ней авторитарным механизмом власти — главное противоречие конституционного строя современной России. От амплитуды этого противоречия в конечном счете зависит эффективность россий-

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. — М.: Фонд «Правовая культура», 1996. — С. 363.

ского конституционного строя, равно как и перспективы развития самой Конституции, реализации заложенного в ней как демократического, так и авторитарного потенциала.

Считается, что генеральная тенденция и перспектива развития действующей российской Конституции состоит в реализации заложенного в ней демократического потенциала. Но не является ли эта своеобразная аксиома науки конституционного права неким наукообразным штампом или мифом научного мировоззрения?

В самом деле, ведь в Конституции РФ заложен не только демократический, но и авторитарный потенциал. Причем оба потенциала могут в одинаковой степени развиваться, имея совершенно равное право на развитие и отражение потребностей современного российского общества. И если эти потребности диктуют необходимость принятия соответствующих федеральных конституционных и иных законов, то совсем не обязательно, что эти законы имеют исключительно демократическую, но не авторитарную составляющую.

Даже такие в основе своей демократические законы, как законы о выборах, совершенствуются как раз в части установления ответственности за избирательные правонарушения или ее более четкой регламентации.

Иными словами, возникает парадоксальный на первый взгляд вывод, согласно которому современный этап развития российского конституционализма связан с выявлением и развитием не столько ее демократического потенциала (особенно в вульгарно-либеральной трактовке понятия демократии), сколько в выявлении ее авторитарного потенциала.

Российская Конституция по установленному в ней механизму власти авторитарная (суперпрезидентская и антипарламентская), и потому все ее демократические и социальные принципы — цветочные гирлянды на железной конструкции.

Российская Конституция закрепила особый *тип взаимодействия* в системе «конституционность — демократия — народовластие», при котором можно властвовать от имени народа, но под видом так называемой «процедурной демократии», устанавливаемой в виде подзаконных актов, не в интересах народа и даже не в интересах государства (иные наши министры яростно отстаивают интересы других государств).

Современный российский конституционализм с долей условности можно охарактеризовать как либеральный по содержанию и бюрократический («buro» — орган, «crates» — власть) по форме.

В отечественной науке конституционализм определяется прежде всего как «система основных идей и взглядов об отвечающем принципам демократического развития устройстве государства, организации в нем власти и взаимоотношениях последней с гражданами»[2].

По справедливому мнению С. А. Авакьяна, «конституционализм следует связывать с четырьмя главными моментами: конституционные идеи; наличие соответствующего нормативно-правового фундамента; достижение определенного фактического режима; система защиты конституционного строя и конституции»[3].

Немногие ученые исследуют пересечение конституционной теории и практики в неудобных для власти координатах (и потому невыгодных для исследователя). Но лишь в этих координатах можно выполнять прогностическую и, как следствие, профилактическую функцию конституционализма, если ставится благородная и неблагодарная цель уменьшения конституционного люфта и предотвращения жестких проявлений конституционного кризиса.

В нынешних условиях конституционалисту действительно комфортнее, ибо без идеологической опеки интереснее анализировать и «кроить конституционную материю», к тому же существенно расширившуюся и постоянно обновляемую, например, в части избирательного права. Так что конституционалисты чувствуют себя, как рыба в воде, как высказалась на конференции в МГУ, посвященной 10-летию Конституции РФ, профессор Е. И. Козлова.

Но вот вопрос: для чего существует наша наука? Для того, чтобы служить своему народу и отечеству? Или для того, чтобы чувствовать себя комфортно? Впрочем, без первого невозможно и второе. Диалектика.

Чтобы наука конституционного права выполняла свою прогностическую функцию, она должна выполнять не только апологетическую, но и критическую роль по отношению и к существующему конституционному строю, и к действующей Конституции страны, а равно к попыткам ее реформирования либо внесения в нее поправок.

Советский период должен послужить уроком конституционной науке, сосредоточившей усилия на критике дореволюционных

---

[2] *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. — М.: Юристъ, 2001. — С. 164.

[3] *Авакьян С. А.* Конституция России: Природа, эволюция, современность. — 2-е изд. — М.: РЮИД, «Сашко», 2000. — С. 230.

порядков и буржуазного конституционализма и не замечавшей собственного конституционного кризиса. Неумение видеть недостатки в действительности характерно и для современной науки, которая охотно критикует изъяны советского конституционализма, а кризисные проявления современной действительности «не замечает».

А между тем понятие переходного периода стало лишь благообразным псевдонимом чрезвычайщины.

На положительных итогах развития России последних полутора десятков лет сконцентрировано большинство современных работ конституционалистов. «Оппозиционность» же, критичность иных научных исследований «просыпается» лишь по отношению к прошлому, в качестве «ретроспективной смелости».

О Конституции 1993 г. многие ученые пишут как о «расцвете демократизации государственной власти и такой конституционной реформе, главным магистральным направлением которой является переход от тотального государства-монополиста к государству, ограниченному в своей деятельности потребностями современного российского общества»[4]. Интересно, кто и когда эти потребности выявляет? И если уж говорить о потребностях, то люди хотят работы и не хотят вымирать от болезней и нищеты, глядя на великолепие дворцов «новых русских». Разве государство справляется с социальными проблемами прежде, чем они с нарастающей лавиной возникают?

В российском обществе и массовом общественном сознании, несмотря на провалы государственной политики, всё же велика вера в государство (правда, не в форме веры во все государственные институты, например, выборы и парламентаризм, а в форме веры в Президента).

С этим фактором веры в российского Президента следует считаться, тем более что в дискуссиях о судьбах современного конституционализма звучит призыв обосновать *конституционализм как общегосударственную* и общенациональную *идеологию*. Этот же фактор предопределяет, помимо названных причин, стабильность нынешней модели конституционализма как механизма власти. Парадокс в том, что в случае избрания президентом иного политика ему тоже будет удобна заложенная в действующей Конституции авторитарная модель власти. Но это

[4] *Ескина Л. Б.* Два юбилея российской Конституции // Правоведение. 1999. — № 1. — С. 14.

опять-таки лишь в том случае, если действующий Президент по каким-либо причинам не захочет или не сможет сохранить свою власть.

В отечественной науке конституционализм определяется прежде всего как «система основных идей и взглядов об отвечающем принципам демократического развития устройстве государства, организации в нем власти и взаимоотношениях последней с гражданами»[5].

Системный анализ российского конституционного строя и конституционализма позволяет искать золотую середину между полярными подходами к перспективам действующей Конституции России. Одни ратуют за реформу Конституции или как минимум за внесение самых необходимых изменений и дополнений в нее, тем более что Конституция уже подвергается такой трансформации, о чем справедливо отмечается и в науке, и в прессе[6]. Другие призывают объявить мораторий на пересмотр конституционных положений[7]. Третьи мотивируют преобразование Конституции без вторжения в ее текст необходимостью обеспечения политической и экономической стабильности в обществе. При этом за скобками всегда остается фактор международного общественного мнения, которое нашу власть почему-то очень волнует, в отличие, например, от Китая[8]. А некоторые убеждены в том, что «впереди у нас конституционная реформа и новая конституция, конституция консервативного развития!»[9].

Доктор философских наук Андраник Мигранян давно доказывал, что в России не нужен ни тоталитарный, ни демократичес-

---

[5] *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. — М.: Юристъ, 2001. — С. 164.

[6] См.: *Васильев Всеволод.* Конституция: Изменять или «преобразовывать»? Содержание Основного закона подвергается тихой и юридически весьма спорной трансформации // Независимая газета. — 2003. — 9 сент.

[7] См.: *Борисов Г. А.* Освоение потенциала Конституции РФ: Проблемы и перспективы // Научные труды / Рос. академия юрид. наук. — Вып. 2: В 2 т. — М.: Группа «Юрист», 2002. — Т. 2. — С. 196—197.

[8] См.: *Митюков М. А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права». — 2003. — Вып. 4. — С. 32.

[9] *Бабурин С. Н.* Этапы и черты российского конституционного строительства // Интеграция и опыт правовых преобразований в условиях вызова мировому правопорядку: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. — М.: РосНОУ, 2003. — С. 69.

кий режим, а нужен авторитарный. Он даже пошутил как-то по поводу состояния нынешнего «демократического» в кавычках режима и его осознания массами: мол, если объявить референдум о запрете всех выборов, кроме президентских, не исключено, что большинство проголосует «за»[10].

В обращении В. В. Путина к народу Андраник Мигранян обратил внимание на то, что Президент «вдруг неожиданно вспомнил о межнациональных конфликтах в Карабахе, Приднестровье... Используя Карабах, Приднестровье и другие национальные конфликты, внешние и внутренние силы раскачали Советский Союз и развалили его. Дальше в этом обращении подчеркивалась мысль, что, если мы не справимся с радикальным исламом, с терроризмом и использованием религиозной и национальной карты на Кавказе, есть угроза, что это может перекинуться на Татарстан, Башкортостан и на другие регионы. Этим я пытаюсь ответить на вопрос, какое отношение имеет порядок выборов губернаторов и депутатов к борьбе с терроризмом»[11].

Действительно, угроза распада России настолько реальна, что требует чрезвычайных мер по мобилизации всех властных ресурсов государства. Вероятно, со временем за назначением глав субъектов может последовать ликвидация национально-государственных образований и произойдет переформатирование государства, потому что 89 субъектов — это нонсенс. Скорее всего, государство следует разделить на субъекты на основе экономической целесообразности. Большое государство сохраняет свою целостность при наличии в разных пропорциях нескольких факторов, которые, как скрепы, стягивают пространство и народ в единое государство. Это общие ценности, рынок, административная вертикаль и силовые структуры. В нынешних условиях рынок еще недостаточно развит, новые рыночные и демократические ценности недостаточно укоренились, поэтому административно-силовая составляющая на переходном периоде может сыграть важную роль для сохранения целостности государства. На данном этапе, видимо, власть считает, что если не использовать сложившуюся благоприятную для нее ситуацию —

---

[10] См.: *Мигранян Андраник*. За что боролись, на то и... // Независимая газета. — 1997. — 28 июля.

[11] *Мигранян Андраник*. А была ли демократия в России? // Независимая газета. — 2004. — 8 окт.

поддержку народа, возможности в Думе, восстановленную субъектность государства как внутри, так и вовне, то в будущем центру не удастся решить проблему переустройства российского государства, чтобы избежать участи СССР.

Отвечая на вопрос о том, а была ли демократия в России, Андраник Мигранян привлекает исторический подход, который помогает понять, что происходит сегодня с российской властью: «Как говорил Маркс, если 9 беременных женщин собрать в одну комнату, они за месяц не родят, они родят через 9 месяцев. В период перестройки — еще в 1988—1989 годах — я неоднократно писал и говорил (и сейчас очень этим горжусь), что авторитаризм для нас является мечтой, потому что между тоталитаризмом, в рамках которого мы жили, и авторитаризмом качественный скачок. Тогда мне казалось, если нам удастся вырваться из доминирования одной партии и идеологии и создать хотя бы основы частной собственности и элементов плюрализма в партийно-политической и идеологической сферах, для краткого исторического периода это будет прорывом»[12]. В российской истории мы постоянно сталкиваемся с тем, что наши как левые, так и правые всегда говорят: «Или дайте всё и сразу, или нам ничего не нужно». Мы на очередном витке сталкиваемся с этой же ситуацией.

Отвечая на вопрос о том, нужно ли оформлять изменения государственного строя через поправки в Конституции, Андраник Мигранян пишет, что конституция — это не священная корова. В период обсуждения проекта многие говорили, что это чудовищная Конституция и ее надо менять.

По мнению Андраника Мигранян, «все предложенные меры должны быть оформлены конституционально. Властям нет необходимости лукавить, оказывать давление на Конституционный Суд. В Думе у Президента есть конституционное большинство, и эти поправки довольно легко можно провести и потом уже целый ряд законов и статей Конституции привести в соответствие с ними. Наша Конституция — все равно основной закон не государства с консолидированной демократией, это Конституция переходного периода, и через какое-то время нужна будет другая Конституция для России. Когда мы созреем для перехода к консолидированной демократии, к реальному разделе-

[12] Там же.

нию властей и другому механизму формирования исполнительной власти, Конституция полностью должна быть изменена. Но на данном этапе можно ограничиться только поправками в некоторые статьи»[13].

Не правда ли, как интересно солидаризировались, независимо друг от друга, взгляды ученого-конституционалиста и философа-политолога? Но на вопрос о том, нужно ли вносить поправки в Конституцию России в связи с нынешней реформой, ученые, как и политики, разошлись.

[13] *Мигранян Андраник*. А была ли демократия в России? // Независимая газета. — 2004. — 8 окт.

Н. В. Бутусова

доктор юридических наук, профессор

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ОБЩИХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Специфика и виды конституционно-правовых отношений в государствоведческой литературе изучены весьма основательно. Многие аспекты этой проблемы получили свое освещение в науке советского государственного права, а также в трудах теоретиков права еще в 50—80-е гг. прошлого столетия[1]. Впервые проблема государственно-правовых отношений была рассмотрена в работах С. С. Кравчука, В. Ф. Котока, В. С. Основи-

[1] См.: *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права. — Л., 1987; *Губенко Р. Г.* Конституционные правоотношения: (Вопросы теории и государственно-правовой практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1981; *Кравчук С. С.* Государственно-правовые отношения в Советском социалистическом государстве // Советское государство и право. — 1956. — № 10. — С. 95—105; *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1959; *Коток В. Ф.* Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. — 1962. — № 1. — С. 41—52; *Куликов Г. П.* Сущность и структура политических отношений развитого социалистического общества. — Л., 1981; *Матузов Н. И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. — 1976. — № 3; *Миронов О. О.* Субъекты советского государственного права: Саратов, 1975; *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование в СССР. — М., 1985; *Основин В. С.* Советские государственно-право-

© Бутусова Н. В., 2008

на. Монография В. С. Основина «Советские государственно-правовые отношения», опубликованная в 1965 г., является первым всесторонним и комплексным исследованием данной проблемы. Свое достойное продолжение эти исследования получили в современных трудах российских ученых[2]. В частности, значительный вклад в исследование проблемы конституционных правоотношений внесли работы ученика профессора В. С. Основина, его первого аспиранта, а ныне известного ученого В. О. Лучина[3], которому удалось охарактеризовать роль конституционных правоотношений в реализации конституционных норм, определить их особенности (специфику субъектов, объектов и содержания названных отношений) и виды, а также проанализировать юридические факты, с которыми связана динамика конституционных правоотношений.

Однако специфика конституционно-правовых отношений с участием различных субъектов изучена недостаточно. И в первую очередь это касается так называемых общих конституционно-правовых отношений с участием государства.

Следует отметить, что концепция так называемых общих правоотношений изначально была и по сей день не утратила своей

вые отношения. — М., 1965; *Он же.* Советские государственно-правовые отношения и правосубъектность граждан // Советское государственное право. — 1963. — № 6; *Он же.* Процессуальные отношения в советском государственном праве // Там же. — 1982. — № 8; *Синцова Т. А.* Основания возникновения и динамика государственно-правовых отношений // Там же. — 1981. — № 1; *Скуратов Ю. И.* Политические отношения как объект конституционно-правового регулирования // Конституционные основы государственного строительства: Межвуз. сб. науч. трудов. — Свердловск, 1981; *Тархов В. А.* Конституционные отношения // Правоведение. — 1981. — № 2; *Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. — М., 1980; *Толстой Ю. К.* К теории правоотношений. — Л., 1959; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М., 1974.

[2] См.: *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. — М., 2001. — С. 297—384; *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения. — М., 1997. — С. 98—157; *Он же.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — М., 2002. — С. 109—136; *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2003. — С. 119—138; *Мухачев И. В.* Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. — 1998. — № 7; *Он же.* К вопросу о форме и содержании конституционно-правовых отношений // Вопросы философии и социологии. — 1997. — № 4; *Саликов М. С.* Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. — 2000. — № 4 и др.

[3] *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения. — М., 1997; *Он же.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — М., 2002.

дискуссионности, и «именно ее дискуссионность, окончательная неразрешенность и привлекает к ней более пристальное внимание ученых правоведов, причем как сторонников, так и противников»[4].

Идея общих, общерегулятивных правоотношений была выдвинута потребностями самой жизни[5], так как она позволяет раскрыть содержание основных для жизнедеятельности российского общества правовых связей, отличающихся наибольшей стабильностью и выражающих главные черты правового положения личности, сущностные стороны общества и государства. Классическая теория правоотношений, основанная на цивилистическом понимании правоотношений как конкретных правовых связей между конкретными участниками по типу «должник — кредитор», «истец — ответчик», не в состоянии объяснить специфику и раскрыть содержание правовых связей между названными выше субъектами. Именно поэтому, например, Р. О. Халфина, разрабатывая теорию правоотношений, еще в 70-е гг. пришла к выводу, что «создание теории правоотношений требует глубокого изучения этого сложного явления с более широких позиций, чем те, которые традиционно приняты в правовой науке»[6]. Таким образом, само появление концепции общих правоотношений было вызвано необходимостью «преодолеть узкий горизонт гражданского права в теории правоотношений»[7].

Впервые идеи концепции общих (общерегулятивных) правоотношений были сформулированы еще в 50-е гг. в работах И. Ф. Рябко и затем, в 60—70-е гг., развиты в трудах теоретиков права и государствоведов — С. С. Алексеева, Л. Д. Воеводина, В. Ф. Котока, Н. В. Витрука, Н. И. Матузова, О. О. Миронова, В. С. Основина, Ф. М. Рудинского, И. Сабо, И. Е. Фарбера и др.

Наибольший вклад в изучение феномена общих правоотношений в общетеоретическом плане внесли исследования Н. И. Мату-

---

[4] *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2003. — С. 119.

[5] См.: *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — С. 121; *Он же.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. — 1976. — № 3. — С. 33; *Бутусова Н. В.* Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью. — Воронеж, 1986. — С. 62—63.

[6] *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — С. 8.

[7] *Ковачев Д. А.* Функции, задачи, компетенции и правоспособность государственного органа // Правоведение. — 1985. — № 4. — С. 41.

зова[8]. Автор настоящей работы в 80-е гг. сформулировала собственную позицию в дискуссии об общих (общерегулятивных) отношениях и впервые проанализировала характерные черты общих государственно-правовых (конституционно-правовых) отношений между государством и личностью[9]. Основные выводы по названным проблемам и сегодня не потеряли своей актуальности.

В науке российского конституционного права концепция общих правоотношений вновь привлекла к себе интерес в связи с принятием ныне действующей Конституции РФ (работы В. О. Лучина, Н. С. Бондаря, О. Е. Кутафина). В последнее десятилетие концепция общих правооотношений получила поддержку у представителей различных отраслевых юридических наук[10]. По справедливому утверждению Н. И. Матузова, новый импульс для утверждения идей общерегулятивных отношений дало не только конституционное закрепление принципа прямого действия Конституции, но прежде всего «четкое закрепление в ней недвусмысленных обязанностей государства перед своими гражданами»[11].

Различные формы правового общения, взаимосвязи и взаимодействия российского государства и народа, общества, человека и гражданина, иных участников отношений складываются в результате реализации конституционно-правовых норм разной степени определенности: нормы конкретно-регулирующего действия реализуются в конкретных правоотношениях, общерегулирующего действия — в общих. Не принижая значения конкретных правоотношений, следует особо подчеркнуть важность общих правоотношений как основного средства реализации закрепленных конституционно-правовыми нормами прав и обязанностей российского государства. Как правильно отмечал Л. Д. Воеводин, взаимные права и обязанности государства и личности в общих правоотношениях «находятся в состоянии постоянной реализации, всегда, таким образом, сохраняются у этих субъектов правового общения»[12]. Решающая роль общих правоотношений обусловловлена тем, что в них в наиболее общей форме

---

[8] *Матузов Н. И.* Общие правоотношения и их специфика. — С. 23—33; *Он же.* Актуальные проблемы теории права. — С. 119—138 и т.д.

[9] См.: *Бутусова Н. В.* Указ. соч. — С. 45—46, 50—64.

[10] См., например: *Разгильдиев Б. Т.* Уголовно-правовые отношения и реализация ими задач уголовного права. — Саратов, 1995. — С. 14—62.

[11] *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — С. 126.

[12] *Воеводин Л. Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. — М., 1972. — С. 110.

выражается суверенитет народа, проявляются сущностные черты российского государства и правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации, а также тем, что именно они создают необходимую основу для реализации прав и обязанностей различных субъектов правоотношений с участием государства в конкретных правоотношениях. Именно в конституционно-правовых отношениях с участием государства наиболее рельефно проявляются характерные черты или родовые признаки общерегулятивных правоотношений, в связи с чем изучение особенностей данных правоотношений позволяет уточнить и некоторые исходные позиции теории общих правоотношений в целом.

Таким образом, говоря о характерных чертах общерегулятивных правоотношений с участием государства, следует прежде всего отметить, что *они возникают главным образом на основе норм Конституции,* а также некоторых наиболее важных законодательных актов. Но названные акты, как правило, воспроизводят и дублируют положения самой Конституции, а также детализируют их. Например, норма ст. 4 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации, закрепляя принципы гражданства Российской Федерации, а следовательно, содержание правовой связи (правового состояния, правового отношения гражданства) гражданства, фактически воспроизводит соответствующие положения ст. 6, 19, 61 и 62 Конституции РФ, а нормы ст. 6—9 закона детализируют их. Таким образом, нормы закона в качестве правовой основы общих правоотношений не играют определяющей роли. В связи с этим, по-видимому, требует уточнения позиция Н. И. Матузова, отмечающего, что общие правоотношения возникают «главным образом на основе норм Конституции и других правовых актов такого же уровня и значения»[13]. Нет ни одного источника конституционного права, который бы по уровню, значению и своей роли в правовом регулировании общественных отношений сравнялся с Конституцией.

Здесь же заметим, что *общие правоотношения между государством в целом и народом, человеком и гражданином, а также иными субъектами складываются в результате реализации лишь конституционно-правовых норм, и в первую очередь норм Конституции.* В связи с этим вызывает возражение точка зрения ученых, считающих, что общие правоотношения между государ-

[13] См.: *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — С. 137.

ством и гражданином могут складываться и на основе норм других отраслей права. В частности, в юридической науке еще в 70-е гг. высказано мнение, что содержание уголовно-правовых и административно-правовых общих отношений заключается в том, что все граждане, зная о запрещении уголовным и административным законами определенных деяний, строят свое поведение с учетом его требований[14]. В современных работах по уголовному праву признается наличие первичных, исходных (базовых) общерегулятивных правоотношений, постоянно существующих между государством и гражданином по поводу соблюдения последним уголовно-правовых норм — запретов, а после совершения незаконопослушным субъектом преступления возникает конкретное правоотношение между ним и соответствующим госорганом и должностным лицом[15]. На наш взгляд, гражданин, действующий в соответствии с требованиями любых законодательных актов (независимо от их отраслевой принадлежности), является участником общего правоотношения с государством, но правоотношения, возникающего не на основе норм уголовного или административного права, а на основе ст. 15 Конституции РФ, закрепляющей одну из важнейших обязанностей российских граждан — обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы.

Для обоснования правильности нашего вывода о том, что большинство прав и обязанностей государства реализуется в общих правоотношениях, проанализируем основные доводы противников общих правоотношений, которые сводятся примерно к следующему: концепция общих правоотношений является искусственной, надуманной, оторванной от жизни, так как, во-первых, в качестве правоотношений рассматриваются правовые связи между неиндивидуализированными субъектами (при отсутствии же индивидуализации субъектов правового общения понятие правоотношения совершенно неприменимо). Во-вторых, так называемые общие правоотношения, содержащие общие для всех (и для каждого) права и обязанности, являющиеся постоянными, длящимися, служащими основой для возникновения конкретно-отраслевых правоотношений, есть не что иное, как сами правовые нормы. В-третьих, правоотношение — это

[14] См.: *Розин Л. М.* Правоотношения, возникающие в связи с назначением и исполнением наказания // Труды Высшей школы МВД СССР. — М., 1971. — Вып. 28. — С. 226—228.

[15] См., например: *Разгильдиев Б. Т.* Указ. соч. — С. 14—62.

реальное взаимодействие двух сторон, а конструкция общих правоотношений такому признаку, как взаимодействие субъектов общественного отношения, не отвечает[16].

Итак, прежде всего необходимо отметить, что само понятие «индивидуализированный субъект», строго говоря, весьма относительно. Поэтому правильнее говорить о различной степени, формах и способах индивидуализации субъектов общих и конкретных правоотношений[17]. Это обстоятельство и следует иметь в виду, говоря о том, что эти правоотношения «носят общий, а не строго индивидуализированный характер»[18].

Нет оснований говорить об отсутствии какой-либо индивидуализации российского государства и, например, народа или гражданина как участников общих конституционно-правовых отношений. В самом деле, хотя в общих правоотношениях государство выступает как единое целое, система всех государственных органов, а не в лице конкретных государственных органов (как это имеет место при возникновении конкретных правоотношений), данное обстоятельство вовсе не означает, что каждый гражданин Российской Федерации не знает, кто адресует им требования соблюдать Конституцию и законы (ст. 15 Конституции РФ) и кто в свою очередь гарантирует защиту их прав и свобод (ст. 45 Конституции РФ).

Разумеется, говорить о государстве в целом как системе всех государственных органов, единой организации всего народа, разграничивать понятия «государство» и «его органы» можно в достаточной мере условно. Но такая персонификация государства допускается законодателем в целях наиболее глубокого отражения сущности политико-правового общения человека и государства в демократическом обществе. Именно государство как таковое, как единое целое, система всех государственных органов и закрепляется Конституцией в качестве правообязанного субъекта по отношению к человеку, гаранта его прав и свобод (ст. 2, 45, 46 и др.).

Что касается понятий «народ», «каждый гражданин», то они также представляются вполне определенными. Таким образом,

---

[16] См.: *Строгович М. С.* Основные вопросы советской социалистической законности. — М., 1966. — С. 178; *Кучинский В. А.* Личность, свобода, право. — М., 1978. — С. 144; *Гревцов Ю. И.* Проблемы теории правового отношения. — Л., 1981. — С. 65—68.

[17] См. подробнее: *Бутусова Н. В.* Указ. соч. — С. 52—53.

[18] *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — С. 137.

общее правоотношение с участием государства — далеко не абстрактная связь между расплывчатыми субъектами, как это пытаются представить некоторые авторы.

Возникновение общего правоотношения во времени совпадает с моментом принятия закона, поэтому обычно принято говорить, что эти правоотношения возникают непосредственно из закона и прекращают свое существование лишь тогда, когда соответствующий закон отменяется[19], т.е. они представляют собой постоянные или продолжительные по времени правовые связи, их длительность равна длительности самого закона[20].

По мнению противников общих правоотношений, правоотношение не может вытекать непосредственно из закона, только наступление юридических фактов (разумеется, при наличии иных необходимых правовых предпосылок — соответствующей отраслевой правосубъектности и т.д.) создает юридическую возможность изменения и прекращения правоотношений, в которых реализуются субъективные права его участников[21].

Не возражая против традиционной схемы динамики конкретных правоотношений, в то же время нельзя согласиться со столь категоричным выводом: коль общие правоотношения специфичны, почему это своеобразие не может проявляться и в основаниях их возникновения!? В связи с этим вызывает возражение и позиция тех сторонников концепции общих правоотношений, которые в качестве оснований их возникновения рассматривают юридические факты «обобщающего свойства, сущностного порядка», такие как провозглашение Российской Федерации демократическим, правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1), установление ее светского характера (ст. 14), признание политического многообразия и многопартийности (ст. 13) и др.[22] Данная конструкция, меняющая существующие в теории права представления о юридических фактах

---

[19] Хотя, разумеется, общие правоотношения между государством и конкретным индивидом, например, могут прекращаться и в силу фактических обстоятельств, характерных для конкретных правоотношений (смерть, выход из гражданства Российской Федерации, выезд иностранного гражданина за пределы границ нашего государства и др.).

[20] См., например: *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — С. 137.

[21] См., например: *Халфина Р. О.* Указ. соч. — С. 285—286; *Кучинский В. А.* Личность, свобода, право. — М., 1978. — С. 140.

[22] См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — С. 127—128.

как о действиях, жизненных явлениях и обстоятельствах, с которыми нормы права связывают возникновение правоотношений (конкретных!), представляется искусственной, так как нетрудно заметить, что названные конституционно закрепленные черты российского государства реализуются в общих правовых связях, возникающих непосредственно на основе соответствующих норм Конституции без каких-либо дополнительных правовых предпосылок, и именно эта реализация и приводит к установлению светского характера государства, политическому и идеологическому плюрализму и т.д.

Всё это не превращает общерегулятивные правоотношения в модель поведения, т.е. фактически в саму правовую норму, как это утверждают противники концепции общих правоотношений. Несмотря на то, что юридическое содержание общих правоотношений проявляется через конституционный статус их участников, в этом смысле их можно назвать статусными[23], общее правоотношение не есть нечто статичное, застывшее, это не какой-то эталон поведения, а норма права в действии, реальное отношение, которое не может по своему содержанию не быть богаче модели, воплощая в себе лишь ее типические черты.

Данный вывод не опровергается тем, что для реализации в общих правоотношениях взаимных прав и обязанностей их участников допускается абстрагирование от ряда правовых моментов, необходимых для реализации прав и обязанностей в конкретных правоотношениях (например, юридических фактов, дееспособности физического лица и др.). Это обусловлено различным содержанием задач, которые решаются при помощи общих и конкретных правоотношений в процессе реализации правовых норм, отличающихся различной степенью обобщенности (общих норм и конкретно регулятивных).

Например, задача конкретных правоотношений между государством и индивидом — обеспечить реализацию конкретного права или обязанности определенного человека и гражданина, который вступает в правоотношения, как правило, не с самим государством, а с его органами. Конституционно-правовые конкретные отношения могут возникать между гражданином и самим государством, когда, например, гражданин обращается к государству в лице Президента РФ по особо важным, имеющим обще-

[23] См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — С. 125; *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — С. 137.

государственную значимость вопросам (в частности, с предложением по улучшению работы государственных органов и др.). Но и здесь реализация права имеет своей целью достижение конкретного результата — изложение гражданином своих соображений, высказывание рекомендаций по тем или иным вопросам. Назначение же общих правоотношений, возникающих при реализации взаимных прав и обязанностей государства и гражданина в политической сфере, — обеспечение реальной демократии и взаимной ответственности названных субъектов за развитие общества.

Единство и взаимообусловленность действий российского государства и гражданина во всех областях жизни в общерегулятивных правоотношениях проявляется как взаимное гарантирование государством и гражданином их прав и обязанностей. Основным средством гарантирования правомочий граждан является активная деятельность государства в направлениях, определенных нормами Конституции и других конституционно-правовых актов. С другой стороны, реализация правомочий государства требовать от граждан неукоснительного исполнения их конституционных обязанностей происходит в результате каждодневной активной деятельности каждого гражданина в различных сферах общественной жизни. Следовательно, концепция общих правоотношений не игнорирует значимости механизма взаимодействия субъектов в правоотношениях. Более того, именно эта теория и позволяет исследовать социальный механизм взаимодействия участников правоотношений.

Вывод об активности государства и гражданина в общих правоотношениях опровергает доводы авторов, стремящихся изобразить общие правоотношения в виде статической модели поведения, т.е. самой правовой нормы. Сказанное не позволяет согласиться и с теми сторонниками данной концепции, которые считают, что «средством реализации субъективных прав в общих правоотношениях является пассивное поведение, а в конкретных — активное», как и с теми, кто относит все общие правоотношения по характеру связей, складывающихся между различными субъектами, к категории абсолютных (т.е. таких, в которых точно определена лишь одна управомоченная сторона, обязанными же являются все иные лица, каждое из которых обязано не нарушать права, принадлежащие управомоченному)[24]. Как

[24] См.: *Семенеко Б. М.* Юридические обязанности граждан СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1978. — С. 11; *Миронов О. О.* Указ. соч. — С. 14—15; *Фарбер Е. И.* Свобода и права человека в социалистическом государстве. — Саратов, 1974. — С. 50.

видно даже из весьма беглого анализа правоотношений между государством и личностью, в рамки абсолютных правоотношений вписываются не все общие правоотношения: государство и личность как субъекты общих правоотношений достаточно четко определены, им присуща высокая активность как в качестве правоуполномоченных, так и в качестве правообязанных субъектов.

Несомненная ценность концепции общих правоотношений прежде всего состоит в том, что она позволяет конструктивно подойти к изучению механизма непосредственного (прямого) действия норм Конституции РФ.

Прямое действие Конституции — один из важнейших показателей ее социальной ценности. В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ ее прямое действие теперь является конституционной реальностью, одним из принципов конституционного строя, а не только предметом научных дискуссий, которые многие годы велись по данной проблеме.

Конституционное закрепление принципа прямого действия Конституции означает, что с момента ее введения в действие все конституционные нормы начинают жить, работать — реализовываться. Все граждане, государство, его органы, иные участники общественных отношений вправе реализовывать положения Конституции независимо от наличия конкретизирующих правовых актов.

Таким образом, прямое, непосредственное действие Конституции предполагает именно ее реализацию, а не просто влияние или воздействие на общественные отношения, которое не обязательно должно заканчиваться реализацией. В связи с этим нельзя не заметить определенной противоречивости в позиции В. О. Лучина относительно понятий «реализация» и «действие» Конституции. Определяя главное содержание прямого действия Конституции как возможность непосредственной реализации ее норм[25], в то же время в общих рассуждениях о «действии» и «реализации» Конституции автор допускает возможность действия Конституции и без реализации: «действие» не всегда реализация права, но в любом случае оно создает юридическую возможность такой реализации, «действие Конституции свидетельствует о готовности ее оказать фактическое влияние на общественные отношения»[26]. Не очень убедительна в связи с выяснением со-

[25] См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — С. 66—67.

[26] Там же. — С. 62.

отношения понятий «действие» и «реализация» Конституции и ссылка В. О. Лучина на высказывание К. Маркса о том, что закон «должен существовать, — даже тогда, когда он совсем не применяется»[27].

По-видимому, абстрактные рассуждения о действии Конституции малопродуктивны, тем более что Конституция действует исключительно прямо, непосредственно, т.е. прямое действие — единственно возможная форма ее реализации. Следовательно, есть основания говорить об идентичности понятий «действие» и «реализация» Конституции. Смысловые различия между данными понятиями нельзя признать существенными и когда в понятие «действие» Конституции помимо собственно реализации включается ее информационное, ценностно-мотивационное воздействие на общественные отношения, т.е. влияние на психику, сознание людей в целях формирования правосознания[28]. Без активной реализации норм Конституции различными субъектами невозможно обеспечить выполнение ее основных юридических функций. Когда Конституция лишь воздействует на сознание людей, но нормы ее не реализуются, это влияние рано или поздно станет сугубо негативным. Действительно, сразу после принятия Конституции ее демократические положения независимо от их реализации могут порождать надежды. Но если по прошествии времени эти надежды не подтверждаются и даже опровергаются общественной практикой, содержание Конституции будет вызывать разочарование, раздражение, гнев и усиливать правовой нигилизм. В условиях же последовательной реализации, реальности норм Конституции сама реализация становится фактором, формирующим высокий уровень правового сознания людей, укрепляющим правопорядок в обществе.

Принцип прямого действия Конституции означает, что с момента ее введения в действие реализуются не только конституционные нормы, закрепляющие конкретные правовые связи (например, конституционный статус органов государственной власти), но и нормы, закрепляющие устои, сущностные черты российского общества и государства и социальные ценности. В том и состоит ценность конституционного регулирования, что оно в

---

[27] Там же.

[28] Такое понимание «действия» права получило распространение в теории права (см.: Теория государства и права: Учеб. / Под ред. В. К. Бабаева. — М., 2001. — С. 443—446; Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. — М., 2002. — С. 143 и др.).

концентрированной форме может создать непосредственную базу для развития основополагающих отношений даже без дальнейшего законодательного регулирования[29]. Так, на основе общих норм-принципов возникают общие правоотношения (правовое состояние) между государством, народом, личностью, в котором государство в каждодневной деятельности в направлениях, в общей форме очерченных Конституцией (ст. 2, 3, 7, 8, 13—15), реализует свои обязанности в политической, социально-экономической, духовной сферах жизни общества.

Для обеспечения непосредственного действия норм, закрепляющих конституционные права и свободы человека и гражданина (ст. 18), также чрезвычайно важна предусмотренная этими нормами гарантирующая деятельность государства по созданию условий личной безопасности, индивидуальной свободы, осуществлению политической свободы, развитию предпринимательской инициативы, системы образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д. Именно эта деятельность государства создает условия для реализации конституционных прав и свобод в конкретных правоотношениях: ведь именно в процессе постоянной, целенаправленной, активной деятельности государства и гражданина и создаются необходимые условия для реализации прав и обязанностей каждым гражданином в конкретных правоотношениях. И, конечно же, успех реализации прав и обязанностей на уровне конкретных правоотношений зависит от того, насколько полно реализуются права и обязанности участников общего правоотношения. В соответствии со ст. 2 и 3 Конституции РФ государство находится в правовом состоянии ответственности перед народом и личностью, которые должны располагать арсеналом правовых средств воздействия на государство в лице его высших органов власти и должностных лиц для корректировки в случае необходимости политики государства в интересах развития общества и каждого человека. Ответственное состояние государства также предполагает создание механизма согласованных действий гражданского общества и органов государственной власти по созданию условий для достойной жизни каждого человека и обеспечению общественного прогресса.

Говоря о реализации прав и обязанностей государства в общих правоотношениях, следует иметь в виду, что не всем формам его

---

[29] См.: *Авакьян С. А.* Конституция России: Природа, эволюция, современность. — М., 1997. — С. 195.

деятельности свойственна детальная правовая регламентация. Поэтому каждодневная деятельность государства и активное поведение гражданина в той или иной сфере общественной жизни не обязательно должны приводить к возникновению конкретных правоотношений. Иными словами, конкретное правоотношение — основное, но не единственное средство осуществления прав и обязанностей государства и иных субъектов в рамках общих правоотношений. Например, активное поведение гражданина по выполнению конституционной обязанности по охране природы (ст. 58) не всегда влечет возникновение конкретных правоотношений (гражданин затушил обнаруженный в лесу костер или посадил дерево — здесь конкретных правоотношений не возникает). Но, разумеется, при реализации конституционных прав и обязанностей государства и гражданина в рамках общих правоотношений при наличии всех необходимых в каждом конкретном случае правовых предпосылок — определенных юридических фактов, соответствующей отраслевой правосубъектности граждан, общественных объединений и других участников правоотношений возникают конкретные правоотношения между ними и конкретным государственным органом (значительно реже — самим государством, правосубъектность которого в этом случае реализуется соответствующим государственным органом).

Теоретическая конструкция, предусматривающая связь общих и конкретных правоотношений, не только не отодвигает на задний план роль «персонифицированного правового общественного отношения», а наоборот, способствует повышению авторитета норм отраслевого законодательства, конкретизирующего положения Конституции. А «обязанность и ответственность государства» как субъекта общих конституционно-правовых отношений не только не оборачивается «безответственностью его учреждений и должностных лиц»[30], но является гарантией осуществления прав человека и гражданина, иных участников конституционно-правовых отношений

Таким образом, важное значение концепции общих правоотношений состоит прежде всего в том, что она позволяет уяснить механизм прямого действия Конституции, а также раскрыть содержание прав и обязанностей и ответственности государства как субъекта конституционно-правовых отношений.

---

[30] См.: *Явич Л. С.* Общая теория права. — Л., 1976. — С. 210.

Т. М. Бялкина

доктор юридических наук, профессор

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Города всегда играли большую роль в любом государстве как промышленные, научные, культурные центры. Особое значение города приобрели в современных условиях, когда в городских населенных пунктах в результате процессов урбанизации в развитых странах сосредоточена основная часть населения. Так, на начало XX в. доля городского населения мира составляла 14 % от всего населения, а к концу века — уже более половины[1]. Сказанное в полной мере относится и к Российской Федерации.

В ходе муниципальной реформы, проводимой в соответствии с новым Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2], был образован 12 251 муниципалитет, и общее число муниципальных образований в Российской Федерации достигло 24 208. Если сравнивать численность вновь образованных муниципальных образований на каждом из уровней местного самоуправления, то в процентном отношении больше всего вновь образовано городских поселений. Их число увеличилось почти в 3 раза. Статусом городского округа наделены 522 муниципальных образования[3]. Поэтому вопросы организации городского управления и самоуправления заслуживают пристального внимания.

Следует отметить, что реформирование местной власти проводилось практически каждым правителем еще в дореволюционной России. Попытку применить к городам начала самоуправления предпринял еще Петр I, который выделил города в особые единицы управления. Однако реальные основы самоуправления в городах были заложены Екатериной II, в 1785 г. издавшей Грамоту на права и выгоды городов. В городах были со-

---

[1] См.: *Таболин В. В.* Город как субъект муниципального права // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 5. — С. 17.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

[3] См.: *Миронов С.* Найти рациональный баланс // Вопросы местного самоуправления. — 2007. — № 2. — С. 4—8.

© Бялкина Т. М., 2008

зданы «общая городская дума» и ее исполнительный орган — «шестигласная дума». Общая городская дума являлась представительным органом и состояла из выборных от каждого из шести разрядов городских обывателей. Шестигласная дума, как постоянно действующая управа, избиралась общей городской думой. Вместе с тем многие сферы городского управления находились в ведении государственных органов управления: городничего, полицмейстера[4].

Александр II, наряду с земской, провел и городскую реформу, утвердив в 1870 г. Городовое положение, в соответствии с которым в городах создавались городская дума под председательством городского головы и городская управа. В состав городской думы кроме выборных гласных входили председатель местной уездной управы и депутат от духовного ведомства. Исполнительным органом городского самоуправления являлась городская управа, в состав которой входили от двух до шести членов (в зависимости от размера города). Председательствовал в городской думе городской голова, который так же, как и члены управы, избирался городской думой. При этом избранными могли быть не только гласные, но и вообще все, имеющие право участия в городских выборах. Для управления отдельными отраслями городского хозяйства в помощь управе могли избираться (из лиц, обладающих правом участия в выборах) особые исполнительные комиссии. В 1892 г. Александром III Городовое положение было пересмотрено, в связи с чем над органами самоуправления существенно усилился контроль правительственных чиновников[5].

После революции 1917 г. в городах были образованы городские Советы, которые, как и остальные местные органы, стали частью единой системы государственной власти. За 70-летний период существования Советов неоднократно менялись нормы об их структуре, численности, компетенции, сроках полномочий. В 70-х гг. XX в. были приняты законы о каждом из уровней местных Советов, в том числе Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» (в редакции Закона РСФСР от 3 августа 1979 г.). Однако все эти преобразования не затрагивали главной сущности Советов, которые, в соответствии с ленинским

---

[4] См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право. — М.: Юристъ, 2000. — С. 66—69.

[5] См.: Там же. — С. 71—72.

тезисом о «работающих корпорациях», сами принимали решения, сами организовывали их исполнение и сами же осуществляли контроль за тем, как на практике реализовывались данные решения. Вся их деятельность осуществлялась под руководством КПСС, поскольку принцип партийного руководства всеми структурами государства, в том числе и местными Советами, был основополагающим принципом организации государственной власти в СССР. Принцип демократического централизма закреплял соподчиненность в системе Советов.

«Перестройка» в конце 80-х гг. прошлого столетия неизбежно затронула и органы местной власти. Политическое руководство страны пришло к выводу о необходимости преобразования местных органов государственной власти в органы местного самоуправления, что было закреплено в принятом в 1990 г. Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[6], а также в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»[7]. Одним из достоинств Закона РСФСР о местном самоуправлении было детальное регулирование компетенции местных Советов. В частности, полномочия городского Совета и городской администрации регулировались восьмой главой.

После принятия Конституции РФ 1993 г., которая впервые в истории Российского государства закрепила положения о местном самоуправлении, возникла необходимость приведения законодательства о местном самоуправлении в соответствие с основным законом государства. Конституционные нормы о местном самоуправлении развил и детализировал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[8]. Однако в этом законе особенности городского самоуправления практически не выделялись. Следует отметить, что после принятия данного закона не все российские города получили статус муниципальных образований, несмотря на то, что его ст. 10 закрепляла положение о том, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

---

[6] Ведомости Съезда народных депутатов СССР. — 1990. — № 16. — Ст. 267.

[7] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

[8] СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

Перечень вопросов местного значения, закрепленный в ст. 6 Закона «Об общих принципах...» 1995 г., был одинаков как для крупных городов, так и для небольших сельских поселений. Не предусматривалось никаких особенностей организационной системы городского самоуправления.

Эти положения справедливо критиковались специалистами муниципального права, поскольку городское самоуправление объективно нуждается в особых подходах. Особенности организации местного самоуправления в городах всегда были объектом внимания ученых. Прежде всего, необходимо отметить классический труд Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства» (1927 г.), в котором впервые в муниципальной науке обоснована необходимость комплексного подхода к рассмотрению того социального целого, «которое называется городом, с его особой историей, характерной структурой, своеобразной экономикой, собственным аппаратом управления, специальными средствами, функциями, методами хозяйства и общей плановой задачей»[9]. Выводы и предложения, сделанные Л. А. Велиховым, и по сей день остаются актуальными.

Городскому самоуправлению посвящено немало работ современных исследователей[10]. Многие их предложения, направленные

---

[9] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. — М.; Л.: Государственное изд-во, 1927. — Предисловие, с. 5.

[10] См., например: *Анисимова А., Вербицкий М.* Особенности местного самоуправления в г. Москве // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 2. — С. 26—29; *Бондарь Н. С., Чернышев М. А.* Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении: (На примере г. Ростова-на-Дону). — Ростов н/Д, 1996. — 247 с.; *Бялкина Т. М., Зражевская Т. Д.* Организационные модели городского самоуправления: Сравнительно-правовой анализ областного законодательства // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Вып. 5: Региональное законодательство: Проблемы современного развития. — Воронеж, 1996. — С. 30—39; *Голованов В. И.* Управление и самоуправление в крупном городе: Теория, опыт, организация. — М., Наука, 1998. — 483 с.; *Козлова Т. А.* Местное самоуправление: Опыт города Москвы // Журнал рос. права. — 2000. — № 12. — С. 44—48; *Мельников А. Н., Поликарпов Б. Э.* Становление городского самоуправления в современной России // Известия вузов. Правоведение. — 1995. — № 2. — С. 62—67; *Миронова Н.* Город как открытая социальная система: Некоторые тенденции управления и самоорганизации // Городское управление. — Обнинск (Калуж. обл.). — 1998. — № 4. — С. 27—33; Проблемы городского самоуправления: “Круглый стол”. Обнинск, 13 мая 1996 г. // Там же. — 1996. — № 4. — С. 2—20; *Таболин В. В.* Самоуправление в крупных городах. — М.: Академия управления МВД России, 1999; *Таболин В. В.* Город как субъект муниципального права // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 5. — С. 17—20 и др.

на совершенствование действовавшего прежде законодательства, нашли отражение в новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[11]. Однако вряд ли можно утверждать, что с его принятием разрешились все имевшиеся на практике проблемы. В данной статье остановимся на некоторых из них.

Вначале о *вопросах территории и статуса* городов как муниципальных образований. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах...» 2003 г., города могут быть городскими поселениями либо городскими округами. Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также, в соответствии с генеральным планом городского поселения, территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

Городским округом признается городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии:

1) сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных ст. 16 настоящего Федерального закона вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ;

2) сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органа-

[11] СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2004. — № 25. — Ст. 2484; № 33. — Ст. 3368.

ми местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных ст. 15 настоящего Федерального закона вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

В соответствии со ст. 84 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах...», городские поселения, являющиеся на день вступления в силу настоящей главы муниципальными образованиями, предметы ведения которых на 30 апреля 2003 г. не разграничены в соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с 1 января 2006 г. являются городскими округами, если законом субъекта РФ до 1 марта 2005 г. в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 11 и ч. 7 ст. 13 настоящего Федерального закона не установлено иное. Изменение статуса указанных городских поселений с 1 января 2006 г. производится в порядке, предусмотренном ч. 7 ст. 13 настоящего Федерального закона.

Как отмечает Р. Бабун, если первая предпосылка для наделения городского поселения статусом городского округа, в соответствии со ст. 11 Федерального закона 2003 г., верна и вполне очевидна, то как реализовать вторую и что делать, если прилегающие к городу территории не могут самостоятельно решать вопросы межмуниципального характера без использования объектов, расположенных на территории города?[12]

Аналогичную озабоченность высказывает И. Кокин, справедливо задавая вопрос о том, что же в данной ситуации первично — интересы жителей города, права которых на самостоятельное решение вопросов местного значения ограничиваются некими формальными условиями, или формальное наличие у близлежащих территорий каких-то элементов инфраструктуры? Он обращает внимание еще на одно обстоятельство: те городские

[12] См.: *Бабун Р.* Унификация или различия? Реформа территориальной организации местного самоуправления: Не навреди... // Муниципальная власть. — 2003. — № 1. — С. 46.

поселения, которые в период первоначального присвоения статуса муниципальным образованиям в 2004 г. не получат статус городского округа, а следовательно, будут включены в состав муниципальных районов, возможностей со временем изменить этот статус и стать все-таки городским округом также не получат. Учитывая, что изложенная в законе процедура предусматривает обязательное проведение голосования по вопросу изменения статуса не только на территории городского поселения, но и на территории муниципального района, а согласие жителей муниципального района на изменение статуса городского поселения объявлено обязательным условием для принятия решения, можно предположить, какое отношение будет у жителей района к перспективе уменьшения доходной базы данного района в связи с получением городским поселением статуса городского округа[13].

Нечеткость критериев Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г. вызывает на практике целый ряд проблем, связанных с субъективным усмотрением органов государственной власти субъектов РФ в этом вопросе.

В качестве примера можно привести ситуацию с городом Пыть-Ях Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО). Несмотря на то, что этот город имел статус самостоятельного муниципального образования, законодатели ХМАО решили включить его в состав Нефтеюганского района. Был назначен референдум для выявления мнения населения по данному вопросу. Жители города не согласились с подобной постановкой вопроса. В городской суд были направлены заявления о том, что данное голосование нарушает их права. Суд частично удовлетворил данные заявления, отменив назначенное на 14 марта 2004 г. голосование[14].

В городе Новомосковске и Новомосковском районе Тульской области 20 февраля 2005 г. состоялся референдум по вопросу о наделении города Новомосковска статусом городского округа. Вопрос, вынесенный на референдум, получил поддержку в Новомосковске, однако был отклонен жителями Новомосков-

---

[13] См.: *Кокин И.* О мифах и реалиях новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Муниципальное право. — 2004. — № 1. — С. 4.

[14] Подробнее см.: *Логачева О.* ...От слов своих осудишься. Появились первые пострадавшие в борьбе за статус городского округа // Муниципальная власть. — 2004. — № 2. — С. 5—6; *Широков А.* Статус городского округа такие города должны получить автоматически // Там же. — С. 6, 14.

ского района (чему в немалой степени способствовали заявления бывшего губернатора Тульской области о возможных катастрофических последствиях такого преобразования)[15].

В этих условиях представляется целесообразным ввести в Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. нормы о наделении статусом городского округа городов с определенной численностью населения (например, более 50 тысяч человек), обладающих необходимой экономической и социальной инфраструктурой.

Одновременно с определением статуса городов как городских поселений или городских округов органы государственной власти субъектов РФ устанавливают границы данных муниципальных образований. В некоторых случаях эта, казалось бы, формальная процедура также порождает проблемы. Так, при обсуждении вопроса о границах городского округа Воронеж администрация области внесла предложение вывести из городской черты 5071 га учебно-опытного лесхоза (Кожевенный кордон) и передать этот участок Рамонскому району[16]. Свое предложение администрация области обосновывала ссылкой на лесное законодательство, в соответствии с которым земли лесного фонда не могут находиться в черте поселений. Однако леса, расположенные на землях городских поселений, — городские леса, не входящие в лесной фонд. Они предназначены для отдыха населения, проведения культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, а также для сохранения благоприятной экологической обстановки. В соответствии со ст. 61 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»[17], на территориях, находящихся в составе зеленого фонда городских и сельских поселений, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения.

При обсуждении данного вопроса выяснилась неформальная сторона дела: в этом лесу на берегу реки Воронеж построены несколько коттеджей и строятся еще. Думается, что использо-

---

[15] См.: *Колпаков Н. В.* Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа // Право и политика. — 2006. — № 12. — С. 56.

[16] Подробнее см.: Воронежский курьер. — 2004. — 20 нояб.

[17] СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

вание земель Кожевенного кордона для отдыха горожан и улучшения экологической обстановки в городе все-таки более соответствует законодательству, чем для их застройки. Депутатам не хватило нескольких голосов, чтобы передать Кожевенный кордон Рамонскому району. Но нет гарантий того, что этот вопрос не будет пересмотрен в дальнейшем.

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости определения в законодательстве конкретных способов отнесения городских населенных пунктов к той или иной категории муниципальных образований. Предпочтительнее, чтобы это было сделано в федеральном законе. Например, С. Шипов предлагает как вариант разработать и закрепить в законе «универсальную формулу», позволяющую провести всестороннюю оценку экономических, географических, демографических, социальных и иных особенностей муниципальных образований. Поскольку создание «универсальной формулы» — задача сложнореализуемая, оптимальным представляется совмещение двух способов. С одной стороны, в законе должны быть установлены разносторонние критерии, позволяющие отнести городское поселение к категории городских округов, с другой стороны, у органа государственной власти (например, Правительства РФ) должны быть полномочия по отнесению к категории городских округов муниципальных образований, которые не соответствуют некоторым установленным законом критериям, но в силу своих специфических особенностей могут обладать статусом городского округа[18]. Такой подход уже присутствует в Федеральном законе «Об общих принципах...» 2003 г., который отнес к категории городских округов закрытые административно-территориальные образования и наукограды. Думается, что статусом городских округов должны быть наделены города — административные центры (столицы) субъектов РФ.

Теперь рассмотрим *организационные основы*. Новый Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. закрепил в числе обязательных элементов организационной системы местного самоуправления представительный орган, главу муниципального образования, исполнительный орган (местную администрацию). Глава муниципального образования избирается либо населением на муниципальных выборах, либо депутатами представительного органа из своего состава. Если в сельских поселениях глава муници-

[18] См.: *Шипов С.* Проблемы классификации муниципальных образований // Муниципальное право. — 2003. — № 4. — С. 17.

пального образования может одновременно возглавлять и представительный орган местного самоуправления, и местную администрацию, то для городских поселений и городских округов такая возможность исключена, что вполне обоснованно. Практика реализации Федерального закона «Об общих принципах...» 1995 г., допускавшего такое совмещение, показала, что в большинстве случаев это приводит к снижению роли представительного органа, фактическому подчинению его интересам местной администрации и, как следствие, к всевозможным злоупотреблениям.

Положительно оценивая в целом изменения в организационной системе местного самоуправления, вместе с тем трудно не согласиться с мнением И. В. Выдрина о том, что в новом законе сильно стремление к централизации местного самоуправления. Он пишет: «Влияние централистского начала прослеживается даже в такой мелочи, как наименования муниципальных органов. Теперь они должны устанавливаться законами субъектов РФ, а не уставами муниципальных образований»[19].

Существенным становится влияние органов государственной власти субъектов РФ как на процесс назначения главы администрации городского округа, так и на его дальнейшую деятельность. В соответствии с п. 11 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г., контракт с главой местной администрации может быть расторгнут на основании заявления высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Поэтому не исключено, что главе местной администрации в некоторых случаях придется жертвовать собственными интересами муниципального образования с тем, чтобы осуществить реализацию государственных задач и избежать угрозы увольнения по инициативе органов государственной власти.

Следующая проблема, на которую необходимо обратить внимание — *компетенция* городского самоуправления. Одна из основных целей муниципальной реформы заключается в том, чтобы четко определить предметы ведения муниципальных образований и обеспечить надлежащую реализацию вопросов местно-

[19] *Выдрин И. В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: Современные проблемы // Рос. юридический журнал. — 2003. — № 1. — С. 108.

го значения, закрепив за каждым уровнем муниципальных образований достаточный объем собственных доходных источников местных бюджетов. В Федеральном законе «Об общих принципах...» 2003 г. перечень вопросов местного значения установлен отдельно для поселения, муниципального района и городского округа (ст. 14—16). Однако не все положения закона, закрепляющие компетенцию муниципальных образований, особенно городских округов, оправданны.

Так, в области здравоохранения к ведению городского округа отнесено решение таких вопросов, как организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов. Однако на момент вступления закона в силу во многих крупных городах имелись муниципальные медицинские учреждения, оказывавшие и специализированную медицинскую помощь. Например, в Воронеже это кожно-венерологический, наркологический и туберкулезный диспансеры, а также психиатрическая лечебница в Тенистом. В соответствии с требованиями ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г. они должны быть либо перепрофилированы, либо переданы в собственность субъектов РФ. Если эти учреждения будут перепрофилированы в больницы общего назначения, то специальные функции в них будут исполняться отделениями в их составе. Так, кожно-венерологический диспансер уже стал городской клинической больницей № 7[20].

Медицинские учреждения, находящиеся в областной собственности и финансируемые за счет средств областного бюджета, предназначены для оказания медицинских услуг всем жителям области. Поэтому передача специализированных медицинских учреждений из муниципальной собственности городского округа в собственность субъекта РФ вполне может привести к ухудшению качества медицинского обслуживания жителей города.

В данном случае оптимальным представляется вариант предоставления права органам местного самоуправления городского округа создавать специализированные медицинские учреждения, закрепив это право в ст. 16.1, подобно тому как это сделано в отношении права органов местного самоуправления го-

[20] Воронежский курьер. — 2004. — 23 нояб.

родского округа создавать муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования.

Далее. Вопросы социального обслуживания населения всегда составляли одну из основных задач органов местного самоуправления. Еще Л. А. Велихов относил к муниципальной компетенции такой вопрос, как общественное презрение, а именно: ночлежные дома, дома старости, убежища для инвалидов, сиротские дома и приюты для малышей и др.[21] Вопросы социальной защиты населения в качестве предметов ведения органов местного самоуправления предусматривали и все прежние законы о местном самоуправлении.

Однако Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. не включил вопросы социальной защиты, социального обслуживания населения в число вопросов местного значения. Впоследствии Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г. была дополнена нормой о том, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Спорным представляется положение закона о том, что в ведении органов местного самоуправления должно находиться только содержание зданий муниципальных образовательных учреждений, в то время как финансовое обеспечение учебного процесса, в том числе выплата заработной платы учителям, должно осуществляться из средств бюджетов субъектов РФ. Это означает, что фактически муниципальным учреждением будет управлять не только его собственник — муниципальное образование, но и органы государственной власти субъекта РФ. Логичнее передать соответствующие доходные источники местным бюджетам, чтобы они имели возможность в полном объеме обеспечивать надлежащее функционирование муниципальных образовательных учреждений.

Вообще вопросы обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований, в том числе городских поселений

[21] См.: *Велихов Л. А.* Указ. соч. — С. 279.

и городских округов, заслуживают особого рассмотрения. Отметим, что пока остается недостигнутой заявленное в качестве цели муниципальной реформы надлежащее обеспечение компетенции местного самоуправления финансовыми ресурсами. Предусмотренная Федеральным законом «Об общих принципах...» 2003 г. система выравнивания уровней бюджетной обеспеченности за счет средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований, образуемых в бюджетах субъектов РФ и муниципальных районов, может болезненно сказаться на финансовой обеспеченности именно городских округов и городских поселений. Федеральным законом от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»[22] субъектам РФ предоставлено право своими законами предусматривать перечисление в бюджет субъекта РФ субвенций из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ. То есть за счет средств этих городов-доноров в основном будут формироваться средства фондов финансовой поддержки, из которых будут перечисляться субвенции остальным муниципальным образованиям, что вряд ли будет способствовать их заинтересованности в повышении рентабельности своего местного хозяйства.

Следует отметить, что перечень доходов местных бюджетов, закрепленный новым законодательством, по-прежнему недостаточен для покрытия их расходных обязательств. Поэтому до сих пор все так же актуальными остаются слова Л. А. Велихова о том, «что самое уязвимое место нашего городского самоуправления находится не в сфере прав и даже не в сфере надзора, но в сфере средств, а именно в финансовой области»[23].

Таковы наиболее важные, на наш взгляд, проблемы организации местного самоуправления в городах, решать которые необходимо с тем, чтобы российские города могли эффективно развиваться, а органы местного самоуправления обеспечивать населению достойный уровень жизни.

---

[22] СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3535.
[23] *Велихов Л. А.* Указ. соч. — С. 286.

О. С. Вострякова

аспирант

МЕРЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Обеспечение избирательных прав граждан нормативными гарантиями и процедурами находится в числе приоритетных направлений конституционно-правовой реформы, проводимой в нашей стране.

Одной из таких гарантий является конституционно-правовая ответственность субъектов избирательного процесса, представляющая собой ответственность за нарушение норм избирательного законодательства, применяемую уполномоченными субъектами в установленном законом порядке, влекущую отрицательные последствия личного, организационного либо имущественного характера, связанные с участием в избирательном процессе. Как публично-правовое средство обеспечения интереса общества и государства в правопорядке при реализации гражданами права избирать и быть избранными она реализуется посредством применения санкций — неблагоприятных последствий правонарушения, предусмотренных в соответствующих правовых нормах.

На основе анализа действующего федерального законодательства (а санкции могут устанавливаться только им) выделяются следующие *меры конституционно-правовой ответственности, применяемые к субъектам избирательного процесса:*

1. Меры конституционно-правовой ответственности, применяемые к кандидатам, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и блокам, наблюдателям, журналистам, иным лицам:

предупреждение;

отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключение кандидата из списка кандидатов;

отмена регистрации кандидата (списка кандидатов);

отказ в регистрации инициативной группы по выдвижению кандидата;

удаление наблюдателей, иных лиц из помещения для голосования;

отмена решения комиссии об итогах голосования, результатах выборов;

© Вострякова О. С., 2008

отмена решения комиссии о признании кандидата избранным;

запрет на использование бесплатного эфирного времени и печатной площади в государственных СМИ на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ при наличии соответствующей задолженности по предыдущим выборам;

компенсация расходов избирательной комиссии;

обращение избирательного залога в пользу бюджета соответствующего уровня;

приостановление выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах (на основании ст. 16.1 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»[1]).

2. Меры конституционно-правовой ответственности, применяемые к избирательным комиссиям и их членам:

досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в связи с признанием его систематически не исполняющим свои обязанности;

отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе;

признание итогов голосования и результатов выборов недействительными;

расформирование избирательной комиссии;

отмена решения комиссии об итогах голосования, результатах выборов.

Санкции, применяемые к участникам избирательного процесса, носят абсолютно определенный характер. Это означает, что при установлении факта совершения нарушения избирательного законодательства, за которое установлены меры конституционно-правовой ответственности, уполномоченный орган обязан применить закрепленную в соответствующей норме санкцию, не изменяя ее размера и не имея права заменить ее на иную меру ответственности.

Анализ практики применения конституционно-правовой ответственности показывает, что нередко различные комиссии за одни и те же нарушения применяют различные меры ответственности — от нереагирования вообще до, например, обращения в суд об отмене регистрации кандидата. Подобная практика вызвана целым *комплексом факторов*, среди которых:

• Отсутствие законодательно установленного требования наличия у членов избирательных комиссий какого-либо юридичес-

[1] Рос. газета. — 1992. — 8 февр.

кого образования либо, по крайней мере, специальной подготовки (за исключением ЦИК РФ).

Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»[2] содержит требование о необходимости наличия высшего юридического образования или ученой степени в области права только по отношению к членам ЦИК РФ. Что касается областного законодательства, то в Законе Воронежской области от 10 июля 2000 г. № 168-II-ОЗ «Об избирательной комиссии Воронежской области»[3] говорится, что члены Воронежской областной избирательной комиссии должны иметь, как правило (!), высшее образование. Возможный уровень образования членов иных избирательных комиссий вообще никак не регламентируется. Думается, именно отсюда проистекает большая часть проблем, связанных с неправильным применением норм законодательства, проиллюстрировать которые можно следующим примером.

В обзоре, подготовленном правовым управлением ЦИК РФ[4] по результатам избирательных кампаний конца 1999 — начала 2000 гг. (сюда вошли и кампании по выборам депутатов Государственной Думы, Президента РФ), перечислены причины, по которым судами прекращалось производство по делам об административных нарушениях избирательного законодательства. Из 53 прекращенных дел 17 были прекращены вследствие неправильного оформления протоколов и необходимости приведения дополнительных фактов (протоколы были возвращены избирательным комиссиям), что составило более 30 %! И это несмотря на то, что 10 сентября 1999 г. ЦИК РФ утвердил постановление о порядке составления и форме соответствующего протокола[5]. Как

[2] Рос. газета. — 2002. — 15 июня.

[3] Текст этого закона официально опубликован не был. В настоящее время также не отменен Закон Воронежской области «Об избирательной комиссии Воронежской области» от 19 июня 2003 г. № 31-ОЗ (Коммуна. — 2003. — 5 июля), который вообще не содержит каких-либо специальных норм о необходимом уровне образования и квалификации членов избирательных комиссий.

[4] О практике применения правовых норм об административной ответственности за нарушения избирательного законодательства // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 2000. — № 22. — С. 55—61.

[5] О порядке составления и форме протокола об административном правонарушении, составляемого избирательной комиссией в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 сентября 1999 г. // Там же. — 1999. — № 10 (76). — С. 13—15.

говорится в самом постановлении, оно было принято в связи с многочисленными обращениями в ЦИК РФ за инструкциями и разъяснениями.

До тех пор, пока соответствующие требования к уровню профессиональной подготовки членов избирательных комиссий не будут нормативно установлены, положение с качеством работы избирательных комиссий не изменится. Речь может идти о необходимости наличия высшего юридического образования, соответствующей ученой степени либо специальной подготовки если не у всех, то хотя бы у какого-либо фиксированного числа членов избирательных комиссий, причем независимо от уровня.

• Отсутствие вертикально структурированной системы избирательных комиссий, вследствие чего значительно снижены возможности оперативного контроля и результативного вмешательства со стороны вышестоящих комиссий за деятельностью нижестоящих.

• Фактическое отсутствие независимости соответствующих избирательных комиссий от органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Последние два обстоятельства тесно взаимосвязаны и обусловлены, по нашему мнению, законодательно установленным статусом избирательных комиссий субъектов РФ и муниципальных образований. Раскроем их, опираясь на пример избирательных комиссий субъектов РФ.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ[6], система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов, установленными федеральным законом. Закон «Об основных гарантиях...» закрепляет, что избирательные комиссии субъектов РФ являются государственными органами субъектов РФ, организующими подготовку и проведение выборов в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами, законами субъектов РФ. Таким образом, федеральный законодатель подчеркивает, что избирательные комиссии субъектов РФ входят в единую систему органов государственной власти субъектов РФ. Формирование избирательной комиссии субъекта РФ осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и высшим

[6] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. — 1993. — 25 дек.

должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основе предложений, указанных в законе субъектов. В результате создается очевидная зависимость избирательных комиссий субъектов РФ от указанных органов государственной власти.

С другой стороны, Закон «Об основных гарантиях...» фактически устанавливает единую систему избирательных комиссий Российской Федерации. ЦИК РФ является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами. ЦИК РФ наделена широкими полномочиями по контролю за соблюдением избирательных прав граждан, оказанию правовой, методической и организационно-технической помощи комиссиям. ЦИК РФ в пределах своей компетенции вправе давать инструкции по вопросам единообразного применения Закона «Об основных гарантиях...», обязательные для исполнения. Кроме того, для освещения нашей позиции принципиально важно то, что ЦИК РФ уполномочена рассматривать жалобы (заявления) на решение и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимать по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта РФ или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в ЦИК РФ. В этом случае ЦИК РФ обязана вынести одно из следующих решений: 1) оставить жалобу без удовлетворения; 2) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу; 3) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Таким образом, налицо прямой «ведомственный» надзор со стороны ЦИК РФ за решениями и действиями (бездействием) избирательных комиссий субъектов РФ, который осуществляется вне зависимости от уровня проводимых выборов. Однако ЦИК РФ ограничена в праве самостоятельно распускать нижестоящие избирательные комиссии, для этого ей приходится обращаться в суд. Кроме того, ЦИК РФ несколько ограничена в возможности влияния на процесс формирования состава избирательных комиссий субъектов РФ. В остальном полномочия ЦИК РФ практически безграничны.

Аналогичная ситуация и со статусом избирательных комиссий муниципальных образований. С одной стороны, согласно Конституции РФ, система органов местного самоуправления отделена от системы органов государственной власти. Закон «Об основных гарантиях...» подчеркивает, что избирательная комиссия, организующая подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, является избирательной комиссией муниципального образования, и ее положение в системе органов местного самоуправления определяется законами субъекта РФ и уставом муниципального образования. С другой стороны, как ЦИК РФ, так и избирательная комиссия субъекта РФ наделены широчайшими полномочиями в отношении избирательной комиссии муниципального образования, часть из которых перечислена выше.

Следовательно, очевидны внутренние противоречия в самой концепции образования системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Возможны два пути решения этой проблемы. *Либо* установление некоторых ограничений полномочий вышестоящих избирательных комиссий в отношении нижестоящих и закрепление полной самостоятельности избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований на выборах соответствующего уровня, т.е. в органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления. Это решение основывается на буквальном толковании конституционного принципа самостоятельности соответствующих уровней власти в пределах их полномочий. *Либо* учреждение единой и централизованной федеральной системы избирательных комиссий Российской Федерации. В этом случае должна быть установлена иерархия избирательных комиссий, определены четкие полномочия в зависимости от уровня подчиненности. Подобный подход не противоречит Конституции РФ, как это может показаться на первый взгляд. Основной закон не устанавливает перечня органов, входящих в ту или иную систему, соответственно не говоря о месте в них избирательных комиссий.

По-нашему мнению, правильным является второе решение проблемы. Мы не видим препятствий для образования еще одной федеральной системы органов государственной власти, более того, считаем это целесообразным. Нельзя отрицать необходимости повышения эффективности функционирования избирательных комиссий, что наиболее вероятно и достижимо в рамках вертикально структурированной системы с жесткой иерархией организации взаимодействия, высоким уровнем управляемости. Такое решение будет способствовать обеспечению

независимости избирательных комиссий от иных органов государственной власти и местного самоуправления. Также исчезнут многие проблемы на практике, когда, вышестоящие комиссии, осуществляя, по сути, организационное управление, практически не влияют на процесс формирования состава соответствующих нижестоящих избирательных комиссий, а также не имеют права распускать их. В результате появляются проблемы, самой известной из которых была ситуация на выборах главы администрации Красноярского края в 2002 г.: избирательная комиссия оказалась вовлечена в водоворот политических событий и пыталась сыграть в них политическую роль, что противоречит природе избирательной комиссии как в целом технического органа, осуществляющего подготовку и проведение выборов и надзирающего за соблюдением законности в данный период.

Кроме того, формирование единой и централизованной системы избирательных комиссий поможет в решении проблемы образовательного уровня и профессиональной подготовки членов избирательных комиссий[7].

Сегодня очевидны тенденции повышения ответственности субъектов за нарушения законодательства о выборах, усиления механизмов защиты избирательных прав граждан. Объем и значительность производимых изменений в рассматриваемой сфере правового регулирования во многом обусловливают повышенный интерес, проявляемый к ним со стороны правоведов.

[7] Иную точку зрения на место избирательных комиссий в системе органов государственной власти и негативную оценку процессов централизации в рассматриваемой сфере поддерживает А. Е. Постников. См.: *Постников А. Е.* Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал рос. права. — 2004. — № 2.

В. В. Гриценко

доктор юридических наук, профессор

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВО-ПРАВОВЫХ НОРМ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Роль конституционного права как ведущей отрасли права обусловлена и тем, что именно его нормами регулируется сам

© Гриценко В. В., 2008

процесс создания права[1], в том числе налогового права. В. Г. Вишняков подчеркивает, что «укрепление конституционных норм и принципов во все большей степени становится средством регулирования экономических отношений путем проведения, в частности, бюджетной и налоговой реформы»[2].

В настоящее время налогово-правовые нормы занимают одно из основных мест в *российском законодательстве*. Это объясняется факторами, которые во многом обусловлены значением налогово-правовых норм как регуляторов налогово-правовых отношений в правовом государстве.

Во-первых, через их совокупность определяется понятие налогового права, формируются новые налогово-правовые институты, совершенствуются «старые».

Во-вторых, множественность налогово-правовых норм, их обязательная объективированность порождают существование различных современных источников налогового права.

В-третьих, налогово-правовые нормы регулируют широкий круг налоговых отношений, которые имеют большое значение для функционирования государственных органов, органов местного самоуправления, общества в целом, а также каждого гражданина[3].

В-четвертых, налогово-правовые нормы определяют правовой статус субъектов налоговых отношений, круг которых в последнее время расширяется.

В-пятых, с их помощью защищаются субъективные права и законные интересы участников налоговых правоотношений.

В-шестых, рассматриваемые нормы выполняют информационную функцию. Именно через них информация о должном или возможном поведении доводится до сведения субъектов налоговых правоотношений. Определяя границы такого поведения, нормы тем самым оказывают существенное влияние на формирование налоговой культуры в государстве.

В-седьмых, налогово-правовые нормы формируют психологический «настрой» у субъектов налоговых правоотношений и слу-

---

[1] См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е* Конституционное право: Учеб. для средних профессиональных учебных заведений. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2007. — С. 31.

[2] *Вишняков В. Г.* Конституционные основы социального государства // Журнал рос. права. — 2004. — № 8. — С. 17.

[3] См., например: *Тедеев А. А.* Налоги и налогообложение: Учеб. для вузов. — М., 2004. — С. 70.

жат ориентиром для достижения благосостояния граждан, так как позволяют прогнозировать последствия поведения субъектов в налоговой сфере.

В-восьмых, совокупность знаний о налогово-правовых нормах выступает стержневым элементом науки налогового права; их особенности, содержание, структура, система являются одним из основных разделов науки.

Наконец, проводимая в стране налоговая реформа осуществляется через данные нормы, с их помощью формируется более совершенное налоговое законодательство, а также отшлифовывается процесс его применения на практике и др.

Проблемам разработки определения «норма права» в общей теории государства и права уделяется большое внимание как российскими, так и зарубежными учеными. Но, прежде чем обратиться к рассмотрению понятия и признаков налогово-правовых норм, следует раскрыть понятие «норма»[4], на основании которого раскрывается содержание понятия «норма права».

Как показывает анализ дефиниций, большинство теоретиков едины во мнении о норме права как о правиле поведения, которое устанавливает или санкционирует государство, обеспечивая его своей принудительной силой; как о правиле, регулирующем общественные отношения (М. И. Байтин, Д. А. Липинский, В. К. Бабаев, В. М. Баранов[5]). Для общего осмысления «нормы права» интерес представляет концептуальный взгляд отдельных ученых (С. С. Алексеев, А. Б. Венгеров, В. Н. Хропанюк)[6]. Примечательно, что для немецкого права характерно

---

[4] Норма (лат. norma) означает руководящее начало, правило, образец. В словаре С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой перечисляются компоненты значения слова «норма»: 1) узаконенное установление, признанный обязательным порядок, строй чего-нибудь; 2) установленная мера, средняя величина чего-нибудь. См.: *Ожегов С. И.* и *Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. — 4-е изд., доп. — М., 2004. — С. 421. В толковом словаре немецкого языка «норма» определяется как общепризнанное правило, согласно которому должны вести себя люди. См.: Langenscheidts Großwörterbuch. Deutsch als Fremdsprache. — 2002. — S. 701.

[5] *Байтин М. И.* Нормы права: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. — С. 360; *Липинский Д. А.* Нормы права // Теория государства и права: Учеб. / Отв. ред. А. В. Малько. — М., 2006. — С. 137; *Бабаев В. К., Баранов В. М.* Общая теория права: Краткая энциклопедия. — Н. Новгород, 1997. — С. 92.

[6] Так, общий взгляд на норму как общее правило в сфере поведения людей позволяет С. С. Алексееву считать ее очень эффективной и в чем-то даже удивительной категорией, искусным творением, порождением ума и опыта

отождествление правовой нормы с такими понятиями, как «источник права», «правовое положение», «материальный закон». Термин «правовая норма» идентичен по своему содержанию понятию «материальный закон»[7]. В частности, под «правовой нормой», «источником права» или «правовым положением» в целом понимаются абстрактные или общие распоряжения, которые являются для граждан обязательными в определенной области в определенное время и обеспечиваются властью государства (Tipke, Lang, Weitemeier). Кроме того, правовой нормой в немецком праве обозначают каждую меру (мероприятие) субъекта публичной власти, которая направлена среди неопределенного множества отдельных случаев на достижение определенных правовых последствий, действующих не обязательно в пределах данного субъекта публичного права и распространяющихся на внешние объекты[8].

Однако, возвращаясь к наиболее частотному определению, следует заметить, что рассматривать норму права только как правило поведения[9] соответствовало бы узкому пониманию, поскольку понятие «норма» шире понятия «правило» и компонент «правило» в структуру значения понятия «норма» не входит[10], а

людей, порождением разума. См.: *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М., 1999. — С. 13. А. Б. Венгеров указывает на важность языкового оформления нормы, поскольку норма права представляет собой «упаковку» в словесную оболочку, грамматические формы, утверждения, суждения, определения, понятия и т.д., поэтому выделить ее из различных словесных форм и четко сформулировать — большая научная и прикладная задача. См.: *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учеб. (для юрид. вузов). — 5-е изд. — М., 2008. — С. 430; В. Н. Хропанюк подчеркивает, что норма определяет границы возможного или должного поведения людей, меру их внутренней и внешней свободы в конкретных взаимоотношениях. См.: *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права: Учеб. для высш. учеб. заведений / Под ред. В. Г. Стрекозова. — М., 2008. — С. 225.

[7] Таким образом, между понятиями «материальный, финансовый, имущественный закон» и «правовая норма» ставится знак равенства. См.: Freie Enzyklopedie Wikipedia — http://www.adlexikon.de

[8] См.: Там же.

[9] Резюмируя различные точки зрения, М. Н. Марченко пришел к выводу, что в современной юридической литературе норма права определяется как правило или мера должного поведения. См.: *Марченко М. Н.* Теория государства и права: Учеб. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. — С. 569. С данным утверждением вряд ли можно согласиться, так как норма права это не только мера должного поведения, но и возможного и др.

[10] См.: *Ожегов С. И.* и *Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. — С. 421.

компонент «образ мыслей, норма поведения, обыкновение, привычка» в структуре значения слова «правило» является третьим[11]. Поэтому следует поддержать позицию И. М. Рассолова, рассматривающего норму права в широком смысле — как «провозглашенное различными способами, очевидное для всех по результатам общественной практики и потому *обязательное*, *руководящее начало* построения устойчивых отношений между лицами с целью их самореализации путем применения в конкретных делах данных от природы особенностей»[12].

Наименее изученным в правовой науке остается вопрос о соотношении *нормы права и правоотношения*. Так, О. Э. Лейст, рассуждая о связи между нормой права и правоотношением, отмечает, «что норма права и правоотношение — основные категории общей теории права, в границах которых располагается практически весь понятийный аппарат, все содержание общей теории»[13].

Раскрывая особенности государственно-правовых отношений, В. С. Основин заметил, что активная творческая роль правовых норм проявляется в создании новых общественных отношений[14]. Между единством правовой нормы и правоотношения нет прямого соответствия закону единства противоположностей, поскольку норма права и правовое отношение не могут быть друг другу противоположны. Следует учитывать органическую связь между этими близко соприкасающимися между собой явлениями при отсутствии единого целого[15]. Т. Д. Зражевская подчеркивает, что «именно в правоотношении абстрактное предписание нормы превращается в реальность, переходит из сферы должного в область действительного»[16]. По мнению М. И. Еникеева, «общеобязательную силу может приобрести лишь та правовая норма, которая способна выполнять функцию социальной нормы, то есть отвечать социальным потребностям общества и лич-

---

[11] См.: Там же. — С. 576.

[12] *Рассолов И. М.* Нормы права // Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. М. М. Рассолова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2004. — С. 304.

[13] *Лейст О. Э.* Нормы права: Проблемы теории государства и права: Учеб. пособие / Под ред. М. Н. Марченко. — М., 2006. — С. 593.

[14] См.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. — М., 1965. — С. 6.

[15] См.: Там же. — С. 8.

[16] *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж, 1980. — С. 115.

ности, соответствовать социально-психологическим механизмам человеческого познания»[17].

Думается, что приведенные выше мнения могут служить основой для теоретического осмысления абстрактной категории «норма» как кванта рационального начала и момент ее материальной реализации в виде общественных отношений.

Эти общие положения находят отражение в финансовом, следовательно, и в налоговом праве. Рассмотрим кратко *финансово-правовые нормы*.

Существующие определения финансово-правовых норм раскрывают их природу и содержание. Наблюдается единый подход к понятию финансово-правовых норм как к установленным государством и обеспеченным мерами государственного принуждения строго определенным правилам поведения. Так, О. Н. Горбунова и Е. Ю. Грачева рассматривают финансово-правовые нормы как «писаные правила поведения, которые устанавливаются государством в строго определенном порядке, по определенной форме и вводятся в действие в точно установленный законодателем срок»[18]. Ю. А. Крохина определяет финансово-правовую норму как установленное государством (муниципальным образованием) и обеспеченное мерами государственного принуждения властное предписание, определяющее правило поведения в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства или муниципального образования[19]. Более дифференцированный подход характерен для определения условий функционирования финансово-правовых норм, среди которых ученые выделяют «общественные финансовые отношения»[20], «исключительно общественные отношения, складывающиеся в сфере собирания, распределения и использования финансовых ресурсов государством и органами местного самоуправления»[21].

---

[17] *Еникеев М.* Социально-психологические аспекты эффективности правотворчества: Общая, социальная и юридическая психология: Учеб. для вузов. — СПб., 2003. — С. 418.

[18] Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2007. — С. 29.

[19] См.: *Крохина Ю. А.* Финансовое право России: Учеб. для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2007. — С. 88.

[20] Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2003. — С. 61.

[21] Финансовое право: Учеб. пособие / Отв. ред. И. В. Рукавишникова. — М., 2007. — С. 109.

Налогово-правовые нормы как первичные элементы налогового права[22] следует рассматривать в совокупности присущих им релевантных признаков, Так, Н. И. Химичева, Ю. А. Крохина, М. В. Карасева, Н. П. Кучерявенко и др. определяют налогово-правовую норму как общеобязательное формально-определенное *правило поведения*, исходящее от государства и охраняемое им, которое, действуя в сочетании с другими налогово-правовыми нормами, закрепляет за участниками налоговых отношений субъективные налоговые права и налагает на них юридические обязанности, связанные с налогообложением[23]. В. А. Парыгина и А. А. Тедеев указывают на свойство налогово-правовой нормы служить *критерием оценки* поведения как правомерного либо неправомерного[24]. Н. И. Химичева подчеркивает *публичный характер* норм налогового права, т.е. обеспечивающих общезначимую для страны деятельность, а именно деятельность государства по взиманию налоговых платежей для общегосударственных нужд, для содержания государственных органов и материально-финансового обеспечения их органов[25].

Анализируя различные дефиниции налогово-правовых норм, можно сделать вывод о том, что рассматриваемая норма является научным, объективно обоснованным предписанием — эталоном общественного отношения, отражающим интересы государства и общества в развитии налоговых правоотношений. Следовательно, налогово-правовая норма закрепляет модель, образец, правило поведения, предоставляющее субъектам финансовых, в том числе налоговых, правоотношений определенные права и возлагающее на них конкретные налоговые обязанности. Выступая в качестве общеобязательного, формально-определенного правила, данная норма содержит указание на условия его исполнения и предусматривает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм. Учитывая важность реформационных процессов в российском обществе, следует особо подчеркнуть влияние налогово-правовых норм на дальнейшее развитие государства.

---

[22] См.: Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — С. 59.

[23] Ср., например: *Кучерявенко Н. П.* Курс налогового права. — Харьков, 2004. — С. 123.

[24] См.: *Парыгина В. А., Тедеев А. А.* Налоговое право Российской Федерации. — Ростов н/Д, 2002. — С. 89.

[25] См.: *Химичева Н. И.* Налоговое право: Учеб. — М., 1997. — С. 44.

Таким образом, налогово-правовая норма реализует обусловленное публичной деятельностью государства и муниципальных образований по взиманию налоговых платежей для общегосударственных нужд и установленное государством (с одной стороны, обеспечивается мерами государственного принуждения, с другой — охраняется и контролируется им[26]) строго определенное *правило поведения, объективируемое* в виде различных по составу и качеству *моделей поведения* в условиях действующей сферы налогообложения, *направленное* на регулирование отношений между субъектами налоговых отношений посредством закрепления за ними прав и обязанностей и *служащее критерием* оценки их поведения, *составляющее* правовой стержень налогового права как фундамент развития *налогового* государства и правовую основу построения *социального* государства.

Налогово-правовым нормам как разновидности правовых норм характерны следующие *признаки* общего свойства:

1. *Нормативность.* Нормы налогового права имеют общий, а не конкретный характер, распространяются на большое количество жизненных ситуаций и большой круг лиц[27].

2. *Общеобязательность.* Налогово-правовая норма представляет собой властное предписание государства и муниципальных образований относительно возможного и должного поведения субъектов налоговых правоотношений. Этот признак означает, что предписания налогово-правовой нормы обязательны для всех субъектов, кто оказывается в сфере действия этих норм. При

---

[26] Необходимо указать на различия между обеспечением мерами принуждения и мерами охраны и контроля. Под первым понимается способ их реализации, под вторым — мероприятия, имеющие целью эффективное регулирование налогово-правовых норм.

[27] По мнению Н. П. Кучерявенко, нормативная направленность налогово-правовых норм определяется: а) вычленением сферы налоговых отношений, на которые направлено налогово-правовое регулирование; б) определением системы субъектов, которые группируются с позиции участия в обеспечении реализации налоговой обязанности на властвующих и обязанных; в) содержанием налоговых отношений, предполагающих конкретизацию объекта отношений, особенности правосубъектности и компетенции в налогово-правовом регулировании, содержанием поведения участников отношений; г) фактическими жизненными обстоятельствами, определяющими динамику налоговой обязанности, которые опосредуют возникновение, изменение и прекращение налоговых правоотношений; д) правовыми способами и средствами, обеспечивающими соответствующее должное или возможное поведение участников отношений, основаниями применения мер государственного принуждения в сфере налогообложения. См.: *Кучерявенко Н. П.* Понятие и структура налогово-правовой нормы // Финансовое право. — 2004. — № 6. — С. 6.

этом норма налогового права, как и любая другая норма, является абстрактной и обычно не содержит перечня лиц, на которых данная норма распространяется[28]. Общеобязательность позволяет налогово-правовой норме влиять на налоговые отношения[29].

3. *Формальная определенность.* Норма налогового права выражается в письменной форме в официальных документах, определяет рамки деяний конкретных субъектов[30]. Важное значение данного признака применительно к налоговым отношениям в аспекте связи с конституционными принципами раскрывает Конституционный Суд РФ, который в своем определении отмечает, что «формальная определенность налоговых норм предполагает их достаточную точность, чем обеспечивается их правильное понимание и применение»[31]. Данный признак напрямую

[28] См. также: *Комаров С. А.* Общая теория государства и права: Учеб. — 7-е изд. — СПб., 2006. — С. 290.

[29] В то же время, как справедливо отмечает И. М. Рассолов, признак обязательности нормы для всех, кто оказывается в обстоятельствах, предусмотренных данной нормой, предъявляет суровые требования к самой норме: а) она должна моделировать необходимые отношения так, чтобы в реальности не было затруднений в их построении; б) обстоятельства, предусмотренные нормой в качестве основы для совершения определенных действий, должны быть легко узнаваемы в реальной жизни; в) суть действий, совершение которых требует норма при наступлении предусмотренных ею обстоятельств, должна быть понятна и очевидна практически для каждого члена общества. Несоблюдение этих требований делает общеобязательность правовой нормы формальной. См.: *Рассолов И. М.* Нормы права // Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. М. М. Рассолова. — С. 311. Соответственно формальной будет считаться и налогово-правовая норма.

[30] И. А. Покровский отмечал, что «индивид, поставленный лицом к лицу с обществом, государством, имеет право требовать, чтобы ему было этим последним точно указано, чего от него хотят и какие рамки ему ставят. Логически это право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком «праве» не может быть и речи» (*Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. — М., 1998. — С. 89).

[31] Определение Конституционного Суда Российской Федерации по жалобам гражданки Балакир Елены Марковны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 1 статьи 3 Закона Российской Федерации «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» и граждан Наумова Дмитрия Владимировича и Соболевой Юлии Владимировны на нарушение их конституционных прав теми же положениями Закона Российской Федерации «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения», а также положениями статьи 1111 и пункта 2 статьи 1152 Гражданского кодекса Российской Федерации // Рос. газета. — 2004. — 11 нояб. — С. 12. В указанном Определении подчеркивается, что «расплывчатость налоговой нормы может привести к не согласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению

связан с таким критерием, как простота изложения налогово-правовых норм, который, по нашему мнению, в настоящее время реализуется в обратном направлении — происходит процесс усложнения налоговых норм и правил[32], что, безусловно, негативно сказывается на практике их применения[33].

4. *Связь налогово-правовой нормы с государством.* Нормы налогового права устанавливаются государственными органами и обеспечиваются мерами государственного воздействия — принуждением и стимулированием. В налоговом праве, как правило, используется принуждение, что обусловлено публичностью норм. Требование исполнять налогово-правовую норму немыслимо без принудительного элемента, гарантом которого выступает государство. Принудительность обеспечения выполнения налогово-правовых норм должна быть в равной степени применима ко всем лицам, нарушившим ее. Более того, большая часть налогово-правовых норм без принудительных мер воздействия выполняться не будет, что объясняется денежным, публичным характером отношений, а также «самой правовой природой налоговых платежей»[34]. В теории и практике применения налогово-правовых норм следует опираться на принцип соответствия налогово-правовых норм объективным жизненным условиям. Диссонанс между ними, с одной стороны, приводит к чрезмерному ужесточению использования мер государственного принуждения, с другой стороны, не обеспечивает эффективности данных мер, что, по мнению С. С. Алексеева, непременно сопряжено с большими нравственными и психологическими

государственными органами и должностными лицами в их отношениях с налогоплательщиками и тем самым — к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства налогообложения, закрепленного пунктом 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации».

[32] См.: *Ильин А. В.* Современное российское законодательство о налогах и сборах // Финансы. — 2004. — № 7. — С. 24.

[33] С. А. Ядрихинский справедливо замечает, что при использовании довода о неустранимых противоречиях и неясностях желательно использовать совокупность всех моментов (различное официальное толкование органов исполнительной власти: финансовых, налоговых и др.; противоречивые судебные решения, доктринальные толкования, заключения филологов и т.д.). См.: *Ядрихинский С. А.* Принципы налогообложения как инструмент защиты прав налогоплательщика // Финансовое право. — 2005. — № 1. — С. 34. Может ли со всем этим справиться налогоплательщик, не привлекая специалистов? Скорее всего — нет.

[34] *Кучеров И. И., Кикин А. Ю.* Меры налогово-процессуального принуждения. — М., 2006. — С. 20.

потерями[35]. Стимулирование соблюдения налогово-правовых норм проявляется в применении мер поощрительного характера в отношении налогоплательщика.

5. *Предоставительно-обязывающий характер нормы налогового права*. Состоит в том, что она не только предоставляет одним субъектам права, но и возлагает на других субъектов обязанности, ибо нельзя реализовать право без обязанности и обязанности без права.

6. *Микросистемность налогово-правовой нормы*. Заключается в том, что она выступает в виде специфической микросистемы, состоящей из таких взаимоупорядоченных элементов, как гипотеза, диспозиция и санкция[36].

Наряду с признаками общего характера выделяются принципиально значимые *частные признаки* налогово-правовых норм:

1. Налогово-правовая норма как организующее концептуальное начало реализуется в государстве посредством административного распоряжения (акта), в котором закрепляется модель поведения субъектов налоговых правоотношений; содержание налогово-правовой нормы предопределяется ее публичным, общественно значимым характером, что позволяет обеспечивать жизнедеятельность субъектов налоговых отношений.

2. Налоговая норма всегда находит выражение в нормативных правовых актах, совокупность которых образует законодательство[37]. В отношении данного признака существуют и другие мнения. Так, М. В. Карасева отмечает, что налоговая норма может быть выражена и в Постановлении Конституционного Суда РФ[38]. Выражая несогласие с подобной позицией, полагаем, что постановления Конституционного Суда РФ не содержат норм права. Главным доводом тому является несоответствие понятия и характеристик норм права их общепринятому теоретическому пониманию.

---

[35] См.: *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — С. 37—38.

[36] На данные признаки нормы права указывает А. В. Малько. См.: Теория государства и права: Учеб. / Отв. ред. А. В. Малько. — М., 2007. — С. 165—166. Хотя в теории права выделяются и другие признаки, но, на наш взгляд, данный перечень признаков является наиболее полным.

[37] См.: *Брызгалин А. В.* Налоговое право Российской Федерации: Общие положения // Финансовое право Российской Федерации: Учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. — М., 2004. — С. 334.

[38] См.: *Карасева М. В.* Нормы налогового права // Налоговое право России: Учеб. для вузов / Отв. ред. Ю. А. Крохина. — М., 2003. — С. 170.

3. Кроме обеспечения и охраны силами государственного принуждения налогово-правовая норма нуждается в контроле государства за ее применением.

4. Ввиду того, что налогово-правовой норме, как и любой другой норме, свойственна общеобязательность, она обладает категорией модальности — в ней содержится скрытый мотив к ее соблюдению или несоблюдению, что, в свою очередь, является причиной того, что она обнаруживает аксиологический потенциал, т.е. может служить критерием оценки (положительной/отрицательной) по отношению к налогоплательщику как добросовестному/недобросовестному.

5. Если налогово-правовая норма как инструмент принуждения необходима для государства и рассматривается как норма, то для налогоплательщика она соотносится с субъективным фактором повышенной напряженности.

6. Налогово-правовые нормы регулируют более узкий круг отношений по сравнению с финансово-правовыми нормами, поскольку они регулируют только отношения, круг которых определен в ст. 2 НК РФ.

Наряду с тем, что налогово-правовым нормам свойственны признаки, характерные в целом и финансово-правовым нормам, они обладают собственной *спецификой*.

Первой особенностью налогово-правых норм является их непосредственное содержание, зависящее от объективной природы общественных отношений, на которые данная норма распространяется[39]. Так, если содержание финансово-правовых норм составляют правила поведения в общественных отношениях, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований[40], то содержание налогово-правовых норм образуют правила поведения, возникающие в процессе специфической финансовой деятельности государства, в результате которой вводятся, устанавливаются, корректируются нало-

[39] Поэтому содержание нормы формируется непосредственно содержанием регулируемого отношения. Характерная особенность содержания нормы права состоит в том, что она отражает наиболее важные, основные, существенные признаки, свойства, которые неизбежно повторяются, присутствием во всех конкретных правоотношениях, возникающих на основе этой нормы права. См.: *Сырых В. М.* Теория государства и права: Учеб. для вузов. — 5-е изд., стер. — М., 2006. — С. 116.

[40] См.: Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — С. 59.

ги, включая их отмену. При этом они не только упорядочивают, закрепляют и защищают общественные отношения, возникающие в сфере налогообложения в условиях продолжающейся экономической реформы, но и вытесняют из сферы государственного управления налоговой системой (налогового администрирования) правовые отношения и явления, не отвечающие современному уровню развития права, задачам соблюдения баланса частных и публичных интересов[41].

Отдельное направление данной деятельности предполагает определение конкретных прав и обязанностей участников отношений, а также предусматривает применение ответственности в случае невыполнения норм в сфере налоговых отношений[42]. При этом многое определяется опытом социального регулирования, уровнем общей и правовой культуры и многими другими факторами [43].

Вторая особенность состоит в характере предписания. С учетом метода правового регулирования финансово-правовые, в том числе и налогово-правовые, нормы носят, как правило, императивный характер, но в то же время и в тех и в других нормах также присутствует диспозитивность. Поэтому трудно согласиться с мнением Н. П. Кучерявенко, считающего, что «налоговые нормы носят исключительно приказной характер»[44]. По-видимому, правильнее было бы отметить превалирующую императивность налогово-правовых норм по сравнению с иными финансово-правовыми нормами, так как государство в большей мере заинтересовано устанавливать свои «правила» игры именно в налоговых правоотношениях, закрепив их в налогово-правовых нормах[45].

Третья особенность просматривается в видах и соответственно мерах ответственности. В науке финансового права преобладает мнение о налоговой ответственности как виде финансово-

---

[41] См.: *Тедеев А. А.* Налоги и налогообложение: Учеб. для вузов. — С. 70.

[42] При этом, по меткому замечанию С. А. Комарова, многое зависит от «социального опыта регулирования, уровня общей и правовой культуры, нравственных и политических установок, ориентаций государства и других факторов» (*Комаров С. А.* Общая теория государства и права: Учеб. — 7-е изд. — С. 291).

[43] См.: Там же.

[44] Налоговое право Украины: Учеб. пособие / Под ред. Н. П. Кучерявенко. — Харьков, 2004. — С. 30.

[45] Необходимо отметить, что взгляд на норму как приказ, является в теории права вполне распространенным. См., например: *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. — М., 1910. — Вып. 1. — С. 281.

правовой ответственности, о соотношении их как части и общего. Необходимо отметить дискуссионность данного вопроса. Все споры в отношении налогово-правовой ответственности сводятся к двум выводам: во-первых, налоговая ответственность не является самостоятельным видом юридической ответственности и рассматривается как разновидность административной ответственности[46] и, во-вторых, налоговая ответственность представляет собой часть финансовой ответственности, которая является самостоятельным видом юридической ответственности[47]. Убедительным представляется ход рассуждений М. Б. Разгильдиевой о налоговой ответственности как разновидности ответственности финансово-правовой. Закономерным представляется вывод ученого о включенности ответственности за совершение налоговых правонарушений в рамки финансово-правовой ответственности, что предопределяется производным характером подотрасли налогового права от финансового[48]. Дополнительный аргумент в пользу данного вывода содержится в Постановлении Конституционного Суда[49], в котором подчеркивается, что меры государ-

---

[46] См.: Налоговое право: Учеб. / Под ред. С. Г. Пепеляева. — М., 2003. — С. 395—397; Комментарий к Налоговому кодексу РФ, части первой / Под ред. Г. В. Петровой. — М., 1999. — С. 359; Комментарий к Налоговому кодексу РФ, части первой (постатейный) / Под ред. А. В. Брызгалина. — М., 1999. — С. 313; *Ковалевская М. Ю.* Административно-правовое регулирование налогообложения: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — С. 123; *Ежов Ю. А.* Налоговое право: Учеб. пособие. — М., 2001. — С. 61; *Бахрах Д. Н., Кролис Л. Ю.* Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал рос. права. — 1997. — № 8. — С. 86—88.

[47] См.: Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 1999. — С. 58—59; *Кучеров И. И., Судаков О. Ю., Орешкин И. А.* Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Под ред. И. И. Кучерова. — М., 2001. — С. 143; *Кучеров И. И.* Налоговое право России: Курс лекций. — М., 2001. — С. 246; *Мудрых В. В.* Анализ норм об ответственности за нарушения налогового законодательства // Юридический мир. — 2000. — № 12. — С. 5; *Разгильдиева М. Б.* Правовое регулирование ответственности за совершение налоговых правонарушений: Итоги и перспективы развития // Юрист. — 2002. — № 9. — С. 55; *Фролов Е. С.* Виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение: Комментарий главы 16 Налогового кодекса РФ // Гражданин и право. — 2002. — № 4; *Макаренко Т. Н.* Ответственность за совершение налогового правонарушения: (Теоретический аспект) // Финансовое право. — 2003. — № 5. — С. 34—38.

[48] См.: *Разгильдиева М. Б.* Правовое регулирование ответственности за совершение налоговых правонарушений: Итоги и перспективы развития. — С. 55.

[49] Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом федерального арбитражного суда Московского округа // Рос. газета. — 2005. — 22 июля. — С. 10.

ственного принуждения могут быть как правовосстановительными, обеспечивающими исполнение налогоплательщиком его конституционной обязанности (погашение недоимки и возмещение ущерба от несвоевременной и неполной уплаты налога — пеня), так и штрафными, возлагающими на нарушителей в качестве меры ответственности дополнительные выплаты[50]. Д. В. Винницкий подробно раскрывает отличия налоговой ответственности от административной[51].

Четвертая особенность налоговых норм как подвида финансово-правовых норм проявляется в «способах защиты прав участников отношений, исходящих из определенного неравенства субъектов, реализующегося через механизм налоговой ответственности, которая характеризуется презумпцией виновности плательщика налогов»[52].

Пятая особенность налоговых норм выражается в субъектном составе налоговых правоотношений. Специфичность субъектов правоотношений, регулируемых налогово-правовыми нормами, состоит в том, что все субъекты налоговых правоотношений являются и субъектами финансовых правоотношений, в то же время не все субъекты финансовых правоотношений являются субъектами налоговых.

Необходимо отметить несовершенство ст. 9 НК РФ, не полностью закрепляющей перечень участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, на что обращают внимание ученые[53]. Д. В. Винницкий дополняет перечень субъектов, являющихся участниками налоговых правоотноше-

---

[50] См. об этом: *Макаренко Т. Н.* Ответственность за совершение налогового правонарушения: (Теоретический аспект). — С. 38.

[51] См.: *Винницкий Д. В.* Налоговая ответственность // Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2007. — С. 429—431.

[52] Налоговое право Украины: Учеб. пособие / Под ред. Н. П. Кучерявенко. — С. 30.

[53] В частности, С. Д. Шаталов, комментируя данную статью, отмечает, что в перечне участников налоговых правоотношений отсутствуют банки, хотя их роль как посредников между налогоплательщиком и государством, обеспечивающих поступление налогов в бюджетную системы, а также как информаторов налоговых органов об открываемых налогоплательщиком счетах и исполнителей распоряжений налоговых органов на взыскание налогов за счет денежных средств на счетах налогоплательщиков трудно переоценить. См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный): Учеб. пособие. — 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. и автор комментариев С. Д. Шаталов. — М., 2001. — С. 69.

ний, представительными органами власти[54]. Дискуссию продолжает А. С. Набока, который считает предложение Д. В. Винницкого ошибочным, поскольку представительные органы власти реализуют исключительно законодательную функцию, выступая в качестве одного из участников законодательного процесса[55]. Следует поддержать мнение первого, поскольку законодательные (представительные) органы выступают главным образом субъектами административных, земельных, уголовно-правовых, процессуальных, в том числе и налоговых, отношений[56].

Прав А. В. Брызгалин, считающий, что фактический состав лиц — участников налоговых отношений не соответствует числу участников, закрепленных в соответствующей норме[57], что свидетельствует о несовершенстве данной нормы и о необходимости ее доработки законодателем.

В качестве *следующей особенности* налогово-правовых норм можно выделить особый, специфический порядок их действия во времени, выражающийся в том, что нормы налогового права, содержащиеся в федеральных законах, которыми вносятся изменения в НК РФ в части установления новых налогов и (или) сборов, а также содержащиеся в актах законодательства о налогах и сборах субъектов Федерации и актах представительных органов местного самоуправления, вводящих налоги (или сборы), начинают действовать не ранее 1 января года, следующего за годом принятия вышеназванных актов, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

К *особенностям* налогово-правовых норм можно также отнести и то, что они опосредуются сложным комплексом психической деятельности субъектов налогового права. Поведение на-

---

[54] См.: *Винницкий Д. В.* Субъекты налогового права. — М., 2000. — С. 27.

[55] См.: *Набока А. С.* Процессуальная правоспособность по делам, возникающим из налоговых правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. — 2003. — № 4. — С. 9.

[56] См.: *Леушин В. И.* Правовые отношения // Теория государства и права: Учеб. для вузов / Отв. ред. В. Д. Перевалов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2005. — С. 227.

[57] К таким лицам он относит: представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (законодательные органы); банки и органы, осуществляющие регистрирующие функции; участников мероприятий налогового контроля (свидетели, эксперты, специалисты, понятые и переводчики). См.: *Брызгалин А. В.* Налоговое право Российской Федерации: Общие положения // Финансовое право Российской Федерации: Учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. — С. 337—338.

логоплательщиков может быть правомерным и неправомерным, и то и другое регулируется налогово-правовыми нормами[58].

В целях систематизации представлений о содержании понятия и признаках налогово-правовых норм большое значение имеет *аспект зависимости поведения адресата нормы* от самой налогово-правовой нормы. Так, В. Н. Кудрявцев подчеркивает, что «поведение личности определяется не самими правовыми нормами и содержащимися в них предписаниями, а представлениями об этих нормах и предписаниях, т.е. правосознанием личности, равно как и нравственным сознанием»[59]. С данным утверждением трудно согласиться полностью, так как в нем обнаруживаются нарушение связи между категориями, находящимися в тесном взаимодействии друг с другом, и игнорирование прямой зависимости представлений о норме от ее содержания. Согласно анализируемому мнению, представление о нормах права должно рассматриваться как возникающее само по себе. Думается, что формирование любого представления и его зависимость от содержания данной нормы обусловлены генетической связью между представлением как обобщенным образом в форме индивидуального отражения в сознании и самим отражаемым явлением, в нашем случае таким, как норма права. В представлении о правовой норме закрепляются и сохраняются те знания о данной норме, которые объективно становятся его достоянием благодаря практике. В связи с этим поведение личности и общества определяется правовой нормой в той мере, в какой представление об этих нормах непосредственно формируется содержанием правовых норм. Представления, обусловленные содержанием правовой нормы, проявляют себя как формирующее начало основ правосознания. Поэтому содержательную сторону правовой нормы следует рассматривать как основное

---

[58] М. И. Еникеев называет поведение, регулируемое правовыми нормами, правоприменительным поведением и выделяет в его совокупности три разновидности: 1) правоисполнительное поведение, в котором потребности личности, цели и средства их достижения совпадают с правовыми требованиями; 2) правопослушное поведение, основанное на совпадении целей и средств их достижения с общественными требованиями не в силу внутреннего убеждения личности, а в силу ее конформности; 3) законопослушное поведение, которое формируется в тех условиях, в которых потребности, желания, интересы личности не совпадают с общественным требованием, но личность в силу боязни наказания подчиняется требованиям закона. См.: *Еникеев М. И.* Правовая психология. Юридическая психология. — М., 2004. — С. 13.

[59] *Кудрявцев В. Н.* Закон, поступок, ответственность. — М., 1986. — С. 181.

звено в формировании представлений о соответствующей правовой норме и, как следствие, определяющее качественное начало правосознания в целом.

В завершение исследования вопросов, связанных с определением понятия налогово-правовых норм, их признаков и особенностей, остановимся на *специфике функционирования* налогово-правовых норм в современных условиях.

По способу введения в действие налогово-правовые нормы действуют как установленные или как санкционированные. Нетождественность понятий «установление» и «санкционирование» налогово-правовой нормы (установление налогово-правовой нормы заключается в определении, т.е. назначении, правила взимания платежей, тогда как санкционирование предполагает утверждение/разрешение, отражающее признание применения налогово-правовой нормы вышестоящей инстанцией) указывает на регулирование налогово-правовых норм в пределах двух обособленных процессов — *процесса установления* и *процесса санкционирования.*

Для налогово-правовых норм в настоящее время характерна их *нестабильность*, которая обосновывается как объективными, так и субъективными критериями.

К *объективным критериям* относится то, что они напрямую связаны с федеральным законом о федеральном бюджете на определенный период, что влечет изменения не только бюджетно-правовых норм, но и налогово-правовых норм; это свидетельствует об их связи с экономикой, с финансовой политикой[60].

Субъективный критерий, на наш взгляд, объясняется, во-первых, невысоким уровнем эффективности законодательных органов, во-вторых, неоднозначным толкованием и применением норм правоприменителями; в-третьих, низким уровнем культуры налогоплательщиков как одной из граней совокупной налоговой культуры.

Среди прочих субъективных факторов наиболее негативное влияние оказывают частые и бессистемные изменения норм, вносимые законодателем в Налоговый кодекс РФ, в результате чего он не может приобрести черты стабильного, совершенного кодифицированного акта. По справедливому замечанию В. О. Лучина, «частая замена одних правовых норм другими вызывает у исполнителей состояние неуверенности, реакцию от-

[60] См.: *Карасева М. В.* Нормы налогового права // Налоговое право: Учеб. для вузов / Отв. ред. Ю. А. Крохина. — С. 172.

торжения от правового поля и в конечном счете способствует внедрению правового нигилизма в общественном сознании»[61]. Поэтому о стабильности налогово-правовых норм следует говорить как об одном из приоритетных направлений проведения налоговой реформы. В Российской Федерации принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов»[62], аналогичные законы принимаются и в субъектах РФ. Таким образом, в настоящее время прослеживается тенденция «отхода» от краткосрочного к среднесрочному и долгосрочному планированию, что, безусловно, должно положительно сказаться и на стабильности налогово-правовых норм.

Как отмечают теоретики и практики налогового права, налогово-правовые нормы функционируют в условиях отсутствия тесного взаимодействия теоретического изучения налогово-правовых норм и их применения на практике[63]. В то же время следует подчеркнуть значимость последовательных комплексных мер, направленных на развитие правосознания, без которого может быть обречено на неуспех даже самое совершенное законодательство.

---

[61] *Лучин В. О.* «Указное право» в России. — М., 1996. — С. 17.

[62] Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 31. — Ст. 3995; Рос. газета. — 2007. — 28 нояб. — С. 24.

[63] См.: *Явич Л. С.* Право и общественные отношения: (Основные аспекты содержания и формы советского права). — М., 1971. — С. 152.

Е. Г. Гудкова
соискатель

А. С. Зубарев
аспирант

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Зарождение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обусловлено объективными причинами, возникшими при переходе России к демократичному спо-

© Гудкова Е. Г., Зубарев А. С., 2008

собу реализации государственной власти, необходимостью обеспечения прав человека в новых исторических условиях.

В юридической литературе выделяют следующие предпосылки учреждения этого государственно-правового института: необходимость создания дополнительного механизма защиты прав личности от злоупотребления со стороны органов государственной власти; установление более доверительных отношений между гражданским обществом и государством; долгий и сложный порядок рассмотрения жалоб граждан другими органами государственной власти[1].

Сегодня в Российской Федерации юридически признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. В науке конституционного права нет единого подхода к раскрытию содержания понятия «гарантии прав и свобод человека и гражданина». Например, С. А. Авакьян расширенно определяет гарантии осуществления и охраны прав и свобод человека и гражданина, куда наряду с правовыми включает материальные, организационные и духовные условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконного ограничения и посягательств[2]. Основываясь на данном подходе, Уполномоченный по правам человека и другие государственные органы и должностные лица, целью деятельности которых является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, в совокупности образуют систему организационных гарантий.

По мнению М. В. Баглая, в систему гарантий прав и свобод человека и гражданина входят только юридические гарантии, т.е. гарантии, возникающие из норм конституции, законов и иных нормативных правовых актов, так как остальные категории гарантий не входят в предмет конституционного права[3]. При данном нормативистском подходе система гарантий представляет собой конституционно-правовой институт, состоящий из норм конституционного права, регулирующих способы защиты прав и свобод человека и гражданина.

---

[1] См.: *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». — М., 1997. — С. 5—11.

[2] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. — Ст. 682—683.

[3] См.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М., 2003. — Ст. 256.

Основываясь на одной из общих гарантий, сформулированной в диспозиции ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации как обязанность государства различными правовыми средствами защищать права и свободы человека и гражданина, можно сделать вывод о вхождении правового института Уполномоченного в общую категорию гарантий по факту его принадлежности к государственным средствам защиты.

Таким образом, целесообразно рассматривать систему гарантии основных прав и свобод человека и гражданина как правовой институт, состоящий из конституционных норм, декларирующих основные права и свободы человека и гражданина, и норм различной отраслевой природы, созданных с целью государственной и общественной охраны декларируемых прав и свобод. Система гарантий состоит из норм двух групп:

1) декларативные гарантии — совокупность норм конституционного права, закрепляющих основные права и свободы человека и гражданина и обязанность государства по их защите от неправомерного ограничения и умаления;

2) институциональные нормативные гарантии — совокупность норм права различной отраслевой природы, регулирующих порядок деятельности органов государственной власти и общественных организаций по осуществлению и охране декларативных норм, закрепленных в Конституции РФ.

Вхождение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации во вторую группу гарантий не вызывает сомнений. Данный институт занимает важное место в механизме государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, так как именно эта деятельность определяет социально-правовое назначение и составляет суть должности Уполномоченного.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукин отметил: «Институт Уполномоченного призван создать условия для повседневного предания гласности действий бюрократических структур и чиновников, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого лица, чьи права нарушены или ущемлены, «достучаться» до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам, федеральным или региональным Уполномоченным»[4].

[4] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. — М., 2005. — Ст. 4.

Традиционно в науке конституционного права под Уполномоченным по правам человека (омбудсманом) понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений[5].

Данная дефиниция позволяет не только выделить основные признаки, определяющие особые место и роль Уполномоченного по правам человека в обществе, но и коренные отличия данного института от иных средств государственной защиты прав граждан. К ним можно отнести:

1. Отсутствие властных полномочий при реализации своих функций.

2. Независимость от органов государственной власти при осуществлении своих полномочий.

3. Возможность при осуществлении своей деятельности руководствоваться не только нормами российского права, но и общепризнанными нормами международного права.

4. Высокий уровень объективности и беспристрастности при выполнении правозащитной деятельности.

5. Деятельность Уполномоченного по правам человека не может быть приостановлена или ограничена при введении чрезвычайного или военного положения как на всей территории Российской Федерации, так и на определенной ее части.

6. Институт Уполномоченного является дополнительной гарантией защиты прав и свобод граждан и не может непосредственно влиять на решения органов государственной власти[6].

Признавая сущностные особенности института Уполномоченного и его важную роль в развитии механизма государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, необходимо указать на некоторые спорные моменты в определении правовой природы этого государственного института, которые не позволяют в полном объеме реализовать его потенциальные возможности в практической деятельности.

Юридическим основанием возникновения поста Уполномоченного по правам человека на территории Российской Федера-

---

[5] См.: *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина: Мировой опыт. — М., 1996. — С. 408.

[6] См.: *Азаров А.* и др. Защита прав человека. — М., 2002. — С. 207—215.

ции стало закрепление его в Конституции Российской Федерации (п. «д» ст. 103), в соответствии с которой к ведению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, т.е. упоминание о нем дано через призму компетенции Государственной Думы. К сожалению, в Конституции Российской Федерации нет отдельной специальной нормы, посвященной институту Уполномоченного, как это имеет место в других странах[7]. Остается неясным, почему предпочтительнее для законодателя оказался такой вариант оформления в Конституции России нового правозащитного механизма.

Мировой опыт показывает, что существуют две основные модели омбудсмана: парламентская и исполнительная. По порядку назначения Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации относится к парламентской модели. Порядок назначения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации определен в главе 19 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации[8], согласно которой Уполномоченный по правам человека назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека, а также в случаях досрочного прекращения полномочий.

Каждый кандидат, предложенный на должность Уполномоченного по правам человека, выступает на заседании Государственной Думы с краткой программой предстоящей деятельно-

---

[7] Например, в Конституции Венгерской Республики закреплен раздел V, посвященный Уполномоченному Государственного собрания по правам граждан и Уполномоченному Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств. Конституция Испании и Основной закон Федеративной Республики Германии содержат отдельные нормы, регулирующие статус омбудсмана.

[8] Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 08.07.2005 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (http://infopravo.by.ru/fed1998/ch09/akt26162.shtm).

сти. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее. В список для тайного голосования включаются кандидатуры, получившие не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если в Государственную Думу внесено более одной кандидатуры и по итогам результата тайного голосования ни одна из них не набрала необходимого числа голосов, могут быть предложены для нового рассмотрения те же или новые кандидатуры.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам на должность Уполномоченного по правам человека кандидат, набравший необходимое число голосов для назначения на должность Уполномоченного по правам человека, приносит присягу.

Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность или об освобождении от должности Уполномоченного по правам человека. При этом надо заметить, что порядок освобождения от должности Уполномоченного в Регламенте не прописан.

Даже в статутном законе остается недостаточно разработанной система отношений между Государственной Думой и Уполномоченным. Правовая связь между ними ограничивается назначением и смещением с должности, с одной стороны, и предоставлением ежегодных докладов — с другой.

Вызывает сомнение положение ст. 37 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», которая закрепляет статус Уполномоченного и гласит: «Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица». Исходя из определения государственного органа — это звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства и наделенное в связи с этим властными полномочиями[9]. Как видно из упомянутого определения, одним из основных признаков государственного органа является наличие властных полномочий для реализации своих функций. Уполномоченный не наделен какими-либо властными полномочиями при выполнении своих задач в области защиты прав граждан и не должен, так как это помешало бы ему быть посредником между обществом и государством. Свой

[9] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: Учеб. — М., 2002. — Ст. 90.

статус Уполномоченный получил благодаря аналогии по сходству ряда признаков с органами государственной власти.

Не совсем ясно: если Уполномоченный является государственным органом, то каково его место в системе разделения властей? В научных кругах существуют две основные точки зрения по этому вопросу. Одни ученые относят Уполномоченного к органам парламентского контроля[10], другие — к новой ветви государственной власти, называемой контрольной[11].

Сторонники первой концепции, руководствуясь конституционным положением о назначении Уполномоченного на должность Государственной Думой, считают его вспомогательным органом парламента[12]. Косвенное подтверждение такая позиция находит и в попытках введения институтов Уполномоченного Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации[13] и Уполномоченного Федерального Собрания Российской Федерации по правам граждан и народов на национально-культурное развитие[14]. Оба законопроекта были отклонены Государственной Думой в первом чтении.

Подобная точка зрения требует уточнения. Уполномоченный не может являться органом парламентского контроля по ряду оснований.

1. Независимость и неподотчетность Уполномоченного органам государственной власти (ст. 2 ФКЗ), в том числе и Совету Федерации.

2. Уполномоченный является юридическим лицом и вступает в правоотношения с органами публичной власти и физическими лицами от своего имени.

3. Уполномоченный при осуществлении своей деятельности не может использовать парламентские формы контроля.

4. Уполномоченный и его рабочий аппарат финансируются отдельной строкой в федеральном бюджете.

---

[10] См., например: *Коврякова Е. В.* Парламентский контроль: Зарубежный опыт и российская практика. — М., 2005. — С. 174—182.

[11] См.: *Чиркин В. Е.* Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10—18.

[12] См.: *Коврякова Е. В.* Указ. соч. — С. 163.

[13] См.: Проект Федерального закона «Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации» (www.legislature.ru/monitor/upolnomponarodam/.html).

[14] См.: Проект Федерального закона «Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам граждан и народов на национально-культурное развитие» // Там же.

5. Истечение сроков полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного (ч. 2 ст. 10 ФКЗ)[15].

Следовательно, Уполномоченного следует отнести к независимым органам государственного контроля, входящего в особую ветвь власти (контрольная власть). Уполномоченный осуществляет контроль от имени государства в целом. Эта особая форма осуществления власти обусловлена контролирующей деятельностью государства[16]. Данный вывод носит исключительно теоретическое значение до принятия в Конституцию России поправок, закрепляющих наличие в Российской Федерации контрольной ветви власти.

---

[15] См.: *Зубарев А. С.* К вопросу о юридической природе института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Общество. Культура. Право: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Ресоциализация несовершеннолетних правонарушителей: культурно-правовой аспект проблемы» 30 сентября — 2 октября 2005 года. — Краснодар, 2005. — С. 74—77.

[16] См.: *Чиркин В. Е.* Государственное управление: Элементарный курс. — М., 2003. — С. 248—251.

Г. Д. Денисова

кандидат юридических наук, доцент

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Градостроительство в России всегда было государственным делом, недаром все генеральные планы городов высочайше утверждались государем-императором, а позднее были объектом пристального внимания советского руководства. Именно в России градостроительство сформировалось как государственная деятельность.

Конституцией РФ высшей ценностью государства установлены права и свободы граждан. Наиболее важными и жизненно необходимыми являются право на жизнь, право на жилище, право на благоприятную среду жизнедеятельности.

© Денисова Г. Д., 2008

Конституция РФ четко определила предметы ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, передав при этом большие полномочия местному самоуправлению. В ст. 7—9, 15, 17, 24, 27, 36, 40—42, 44, 70—72, 76, 114 Конституции РФ говорится, что в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики, а также федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного развития Российской Федерации. Однако отсутствует прямое указание на архитектуру и градостроительство как предмет ведения Федерации или совместного ведения, и это позволило отнести данный вид деятельности к ведению органов местного самоуправления.

В начале 90-х гг. прошлого века прекратилось финансирование разработок генеральных планов городов. Градостроительная деятельность была выведена из сферы государственного влияния, а органам местного самоуправления на разработку генеральных планов застройки не были выделены средства. Это стало важной причиной отсутствия качественного нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации.

Статья 2 Градостроительного кодекса РФ закрепляет основные принципы законодательства о градостроительной деятельности:

1) обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования;

2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

3) осуществление строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки;

4) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

5) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

6) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, градостроительное планирование развития территорий и поселений;

7) ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности и др.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса РФ 2004 г.[1], других федеральных законов (ФЗ «Об архитектурной деятельности»[2]) и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (Градостроительный кодекс Ленинградской области[3] — закон субъекта РФ, определяющий порядок осуществления градостроительной деятельности на территории данного субъекта; территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и частей территорий развития субъектов РФ), а также муниципальных правовых актов (генеральных планов городских и сельских поселений).

Основным документом *федерального уровня* является Градостроительный кодекс РФ, который определяет градостроительство как деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселков, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических и природных особенностей застраиваемых территорий.

По вопросам строительства принимаются государственные градостроительные нормативы и правила, которые обязательны для всех субъектов градостроительной деятельности на территории Российской Федерации. Градостроительные нормативы формируются на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

В развитие федерального градостроительного законодательства формируются федеральные градостроительные нормативы и правила, которые включают в себя градостроительные требования,

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 1, ч. 1. — Ст. 16; № 30, ч. 2. — Ст. 3128; 2006. — № 1. — Ст. 10, 21; № 23. — Ст. 2380; № 31, ч. 1. — Ст. 3442; № 52, ч. 1. — Ст. 5498; 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 21; № 21. — Ст. 2455; № 31. — Ст. 4012.

[2] Там же. — 1995. — № 47. — Ст. 4473; 2002. — № 1, ч. 1. — Ст. 2; 2003. — № 2. — Ст. 167; 2004. — № 35. — Ст. 3607; Рос. газета. — 2006. — 21 дек.

[3] Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. — 1998. — 2 авг.; 2001. — 7 мая; Вестник правительства Ленинградской области. — 2003. — 8 янв.; 2006 — 9 июня.

содержащиеся в строительных нормах и правилах (СНиП), государственных стандартах, других руководящих документах.

Градостроительные нормативы и правила могут быть разработаны для территорий двух и более субъектов РФ. В этом случае они также относятся к федеральным актам. Согласно Градостроительному кодексу РФ, федеральные градостроительные нормативы и правила разрабатываются и утверждаются федеральным органом архитектуры и градостроительства по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, подлежат государственной экологической экспертизе, регистрации в специальном реестре и опубликованию. Дополнительно по отдельным проблемам могут разрабатываться рекомендательные документы — своды правил (СП).

На уровне субъектов РФ могут разрабатываться территориальные градостроительные нормативы и правила, в которых более детально учитывается специфика региона в части природно-климатических условий, социально-демографических и национально-бытовых различий, а также особенностей конкретного землепользования.

Территориальные градостроительные нормативы и правила утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ, действуют на территориях соответствующих субъектов РФ и обязательны для выполнения всеми участниками градостроительной деятельности. Территориальные градостроительные нормативы и правила представляются для регистрации в федеральный орган архитектуры и градостроительства и подлежат опубликованию. При регистрации территориальных градостроительных норм и правил производится проверка их соответствия обязательным требованиям федеральных нормативных документов. Территориальные нормативные документы, не соответствующие этим требованиям, не регистрируются и не включаются в перечень нормативных документов. Издание зарегистрированных территориальных градостроительных нормативов и правил осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ.

На муниципальном уровне могут разрабатываться и утверждаться правила застройки поселений, которые являются нормативным правовым актом органа местного самоуправления, устанавливающим порядок осуществления градостроительной деятельности на соответствующих территориях городских и сельских поселений.

Правила застройки согласно Градостроительному кодексу РФ разрабатываются на основе генерального плана городского или сельского поселения либо территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов, сельских округов и включают в себя схему зонирования — графический материал (границы территориальных зон различного функционального назначения и кодовые обозначения таких зон) и текстовые материалы (градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны). Сведения градостроительных регламентов подлежат внесению в государственный градостроительный кадастр.

Следует отметить, что многие российские города не имеют генеральных планов застройки (Тамбов, Липецк, Кострома и др.). Воронеж, так же как и другие города, переживает строительный бум. Однако город развивается без градостроительной документации[4]. Наиболее яркие примеры незаконного строительства — это деятельность без разрешительных документов, без проектов. Создается впечатление, что застройка территории осуществляется хаотично, что каждый, кто может приобрести земельный участок, независимо от его целевого назначения возводит на нем любой объект по своему вкусу и возможностям.

Согласно Конституции РФ, правовое государство, граждане обязаны соблюдать законодательство, а градостроительство должно развиваться в соответствии с государственными и общественными интересами, но в сфере градостроительства довольно часто приходится наблюдать нарушение правовых норм.

Воронежская область по занимаемой площади (52,4 тыс. км^2) и численности населения (2393,4 тыс. человек) занимает третье место в Центральном федеральном округе. На территории области числится 1908 населенных пунктов. В стадии строительства находится более 4500 объектов.

В соответствии с нормами Градостроительного кодекса РФ, градостроительной документацией должны быть обеспечены все районы, поселения, города, поселки, населенные пункты. В то же время Градостроительный кодекс РФ устанавливает обобщенный перечень документов территориального планирования и исчерпывающий перечень полномочий в области градостроительной деятельности для всех уровней исполнительной власти — от

[4] Коммуна. — 2004. — 2 дек.; Новая газета. — 2005. — 11 нояб.; Воронежский курьер. — 2007. — 12 июля.

федерального до органов местного самоуправления. Для каждого уровня перечислены документы территориального планирования, процедуры их подготовки, согласования, утверждения, введения в действие. Но в Градостроительном кодексе РФ не указана детальная структура или состав документов территориального планирования. Основываясь на Градостроительном кодексе РФ и законах Воронежской области, органы местного самоуправления имеют право детализировать этот состав своими нормативными правовыми актами. Органы государственной власти Воронежской области могут при определении состава документов территориального планирования (генеральных планов) не детализировать в этой части нормы Градостроительного кодекса РФ. При этом органы местного самоуправления сами вправе определять составы разделов генеральных планов.

До конца 80-х гг. прошлого века на все населенные пункты области существовали утвержденные генеральные планы. Финансирование их разработки и корректировки, осуществляемое за счет бюджетных средств, в начале 90-х гг. было прекращено. В эти же годы была предпринята попытка разработки схемы районной планировки области на расчетный срок до 2015 г., однако схема не была принята.

В последующие годы и до настоящего времени градостроительная документация перспективного досрочного планирования, направленная на упорядочение градостроительных процессов как на территории области (территориальная комплексная схема градостроительного развития), так и на территории отдельных районов (территориальные комплексные схемы муниципальных образований), не разрабатывалась. В течение этого периода значительно изменились законодательство, система собственности и взаимосвязи субъектов градостроительной деятельности, в первую очередь по предметам ведения градостроительства, как в Российской Федерации, так и в Воронежской области и муниципальных образованиях.

В настоящее время согласно ст. 18 Градостроительного кодекса РФ документами территориального планирования муниципальных образований являются схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов.

Инспектирование строительных объектов и порядка оформления градостроительной документации за 2000—2006 гг. показали, что заказчики и подрядчики строительных работ в большин-

стве случаев не соблюдали требования градостроительных норм, применяли в строительстве некачественные материалы, нарушали технологию строительного производства, значительно снижали надежность работы конструкций и зданий в целом, что на практике приводило к снижению нормативных сроков эксплуатации зданий, созданию аварийных ситуаций. Указанные нарушения строительных норм и правил напрямую связаны с отсутствием разработанных и принятых территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территории области и ее муниципальных образований.

Характеризуя процессы, происходящие в сфере градостроительства на территории области, необходимо отметить:

— отсутствие генерального плана города Воронежа и его пригородной зоны, генеральных планов населенных пунктов поселений, что приводит к нарушению использования земельных участков. Строительство ведется на муниципальных землях и на землях сельскохозяйственного назначения, причем с грубыми нарушениями правил застройки, несоблюдением экологических и санитарных требований и градостроительных норм;

— отсутствие нормативно закрепленного зонирования территории области, что отрицательно сказывается на развитии водоохранных, историко-культурных, рекреационных зон и зон отдыха;

— отсутствие единых требований по оформлению градостроительной документации, что приводит к несогласованным действиям и необоснованным требованиям со стороны многочисленных служб и ведомств;

— необходимость корректировки и обновления картографических материалов по населенным пунктам поселений для разработки проекта черты поселений, другой градостроительной документации и ведения градостроительного кадастра.

Долгое время ведутся работы по разработке генерального плана города Воронежа, который должен определить базовые, принципиальные основы перспективного развития города на расчетный срок 15—20 лет. Главной особенностью нового генерального плана должна стать не директивная, а регулятивная направленность его материалов, расширяющая возможность координации усилий участников градостроительной деятельности в рамках реализации задач развития города, формирования инвестиционных зон. Это может быть достигнуто за счет введения в

состав генерального плана раздела зонирования и регламентации градостроительной деятельности, а также принятия принципов моделирования жизненно важных процессов развития города. Работы по проектированию генерального плана развития города Воронежа разбиты на три блока:

1) подготовительные работы, включающие в себя уточнение градостроительной ситуации, разработку проекта охраны памятников истории и культуры, временных правил землепользования и застройки;

2) проектные материалы по развитию планировочной структуры города, улично-дорожной сети и транспортной инфраструктуры, системы инженерного оборудования, предложения по реорганизации производственных территорий;

3) разработка проекта корректировки городской черты, границ водоохраной зоны водохранилища.

Сейчас город Воронеж и Воронежская область развиваются по принципу «точечного» строительства, потому что нет ни Закона Воронежской области о градостроительстве, ни территориальной схемы градостроительства, ни генерального плана. Существующая «Концепция территориального градостроительного развития города Воронежа и его пригородной зоны» не может служить правовым основанием для градостроительного планирования, так как находится в явном противоречии с градостроительным законодательством и в последние годы утеряла свое концептуальное значение.

Такое состояние нормативной базы приводит к явной диспропорции в развитии социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, к полному отсутствию зон отдыха, площадок для выгула животных, к активному освоению промышленных зон города. Не ведется строительство школ, детских садов, внеплощадочных инженерных сетей. Не осваиваются пригородные зоны. Активно осуществляется строительство многоквартирных жилых домов в секторах индивидуальной жилой застройки без разрешения вопросов реконструкции инженерных коммуникаций. Увеличивается плотность проживания в элитных районах. Сложилась хаотичная, неупорядоченная застройка частными домами зон санитарной охраны городских водозаборов и водоохранной зоны водохранилища. Бессистемное размещение автозаправочных станций, объектов автосервиса привело к возрастанию техногенной нагрузки на окружающую жилую застройку и

увеличению уровня загрязнения окружающей среды вредными токсическими веществами[5].

На наш взгляд, следует согласиться с мнением специалистов центров Государственного эпидемиологического надзора в Воронежской области и городе Воронеже о том, что в связи со сложившейся ситуацией по строительству и реконструкции объектов в центральной части города необходимо запретить все виды архитектурно-строительной деятельности до разработки проекта детальной планировки центра города[6].

Безопасность проживания населения напрямую зависит от государственной политики в области градостроительной деятельности. Положение, при котором генеральные планы городов и поселений не являются основой для земельной политики, а строительство ведется только по «Правилам застройки», может привести к техногенным катастрофам.

Складывающаяся ситуация не только противоречит традициям российского градостроительства, но и не отвечает целям развития России, провозглашенным Президентом РФ, а также противоречит мировым тенденциям социального развития высокоразвитых стран Запада. Например, интересен опыт Франции, где действуют две межминистерские делегации: по пространственно-экономическим и социально-культурным вопросам. Работа с городами осуществляется на основе «Хартии крупных городов». Руководят этой деятельностью Министерство общественных работ и национальный офис по планированию. Национальная политика развития городов социально ориентирована и отражена в «Хартии согласования политики с общественностью». В Великобритании программа поддержки городов финансируется за счет единого бюджета возрождения, сформированного различными министерствами. В Германии, Бельгии, Австрии и Испании решение проблем городского строительства находится в компетенции регионов.

В докладе бывшего канцлера Германии Шредера на Всемирном конгрессе Международного союза архитекторов в Берлине отмечалось, что решение проблем архитектуры и градостроительства не зависит от величия и силы государства, а зависит от уровня мышления политиков и от уровня цивилизации, причем чем выше профессионализм в этой области, тем выше уровень жизни.

---

[5] См.: Доклад о санитарно-эпидемиологической обстановке в г. Воронеже в 2003 г. — Воронеж: ГУ Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора в г. Воронеже. — 2004. — С. 21—25.

[6] См.: Там же.

А. А. Ефремов

кандидат юридических наук

СВОБОДНОЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Состояние экономики России свидетельствует о том, что закрепленный в Конституции РФ (ст. 8) принцип свободного перемещения финансовых средств недостаточно эффективно реализуется в реальных правоотношениях.

В России финансовый рынок в целом и фондовый рынок как его структурный элемент в частности развиты недостаточно. В работах ученых-экономистов[1] и официальных документах[2] отмечается, что финансовый рынок в России *не выполняет* свою основную макроэкономическую функцию — эффективное перераспределение финансовых средств между отраслями экономики.

Недостаточное развитие рынка эмиссионных ценных бумаг отрицательно влияет не только на привлечение инвестиций. Реформирование системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации делает развитие данного рынка условием реализации конституционного права на пенсионное обеспечение.

В целях анализа конституционных основ свободного перемещения финансовых средств автором проведен сравнительно-сопоставительный анализ использования термина «финансовые средства» в нормативных правовых актах и практике Конституционного Суда РФ.

Результаты анализа показывают равнозначность при использовании терминов «финансовые средства», «денежные средства», «финансовые ресурсы» и отсутствие единообразия в понимании

---

[1] См.: *Молчанов Д. И.* Инвестиции в основной капитал в 2002 году. — М.: Институт комплексных стратегических исследований. 2002. — С. 1; О валютном регулировании и валютном контроле (Информационно-аналитический бюллетень № 35. Март 2003 г.). — М.: Фонд «Бюро экономического анализа», 2003. — С. 5; *Златкис Б. И.* Регулирование финансовых рынков в системе актуальных реформ в сфере государственного управления // Финансы. — 2003. — № 12. — С. 4.

[2] См.: О направлениях дальнейшего развития российского фондового рынка: Доклад Председателя ФКЦБ России И. В. Костикова к заседанию Правительства РФ 11.11.2003 // Национальный совет по корпоративному управлению (www.nccg.ru); О мерах по развитию финансовых рынков в Российской Федерации: Доклад министра экономического развития и торговли РФ Г. О. Грефа на заседании Правительства РФ 11.11.2003 // Официальный сайт МЭРТ (www.economy.gov.ru/merit/434.htm).

© Ефремов А. А., 2008

терминов «денежная единица», «деньги», «наличные деньги», «средства наличного платежа», «денежная наличность», «валюта».

В науке финансового права содержание понятия «финансовые средства» не рассматривается. Н. И. Химичева отождествляет «денежные средства» и «финансовые ресурсы»[3]. М. В. Карасева рассматривает финансовые ресурсы как отделимые объекты (т.е. «такие, которые с той или иной степенью конкретности зафиксированы или вытекают из анализа финансово-правовых норм и существуют как явления (предметы) окружающего нас мира»[4]) финансово-правовых отношений и относит к ним налоги, сборы, бюджетные ассигнования, субсидии, бюджетные кредиты, бюджетные ссуды, дотации, субвенции, свободный остаток прибыли казенных предприятий, штрафы, недоимки, пени[5]. Ю. А. Крохина, характеризуя финансовые правоотношения, однозначно не определяет их объект, используя термины «денежные фонды», «финансовые ресурсы» и «финансовые инструменты» без раскрытия их содержания и по сути как равнозначные[6].

В силу верховенства Конституции РФ в системе права России целесообразно использование в нормативных правовых актах одного понятия «финансовые средства» вместо равнозначных ему понятий «финансовые ресурсы» и «денежные средства».

Содержание процесса перемещения финансовых средств уже рассматривалось Конституционным Судом РФ. Как указано в Определении от 13 апреля 2000 г.[7], перемещение финансовых средств, свобода которого гарантируется ст. 8 (ч. 1) и 74 Конституции РФ, *происходит в рамках денежного оборота*, который подчиняется закону денежного обращения. Двум сферам денежного оборота — наличному и безналичному денежному обращению — соответствуют две формы перемещения денежных средств — наличные и безналичные расчеты.

---

[3] Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: БЕК, 1995. — С. 33—34.

[4] Финансовое право Российской Федерации: Учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. — М.: Юристъ, 2002. — С. 129.

[5] См.: Там же. — С. 130.

[6] См.: *Крохина Ю. А.* Финансовое право России: Учеб. для вузов. — М.: Норма, 2004. — С. 94—95.

[7] Определение Конституционного Суда РФ от 13.04.2000 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Н. Г. Лобанова на нарушение его конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 861 ГК Российской Федерации и пункта 4 статьи 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «Консультант Плюс: Версия Проф».

Для правовой науки деление рыночных отношений на денежно-товарные и денежно-нетоварные имеет самостоятельное значение. Оно позволяет выявить *двойственную природу* свободного перемещения финансовых средств.

1. Свободное перемещение финансовых средств является *гарантией (условием)* свободного *перемещения товаров и услуг*, поскольку их рыночный оборот возможен *только при одновременном денежном обращении,* что в совокупности и представляет товарно-денежный оборот.

2. Свободное перемещение финансовых средств является *самостоятельным конституционным принципом* правового регулирования отношений, возникающих при обращении денежных средств *вне оборота товаров и услуг (на финансовом рынке)*.

Основным недостатком реализации свободного перемещения финансовых средств в современной России является отсутствие перелива капитала между отраслями экономики и недостаток инвестиций, что обусловлено неэффективным правовым регулированием, в том числе отсутствием закрепления в Конституции РФ цели реализации конституционного принципа свободного перемещения финансовых средств.

Формулировка цели регулирования позволяет разрабатывать и осуществлять правовое регулирование, направленное на достижение конечного результата, повышает его эффективность. В связи с этим предлагается дополнить ст. 8 Конституции России частью 3:

«3. Свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств должно обеспечивать их использование в интересах социально-экономического развития Российской Федерации и достойной жизни человека».

Для реализации конституционного принципа свободного перемещения финансовых средств важное значение имеет определение ограничений такого перемещения.

В научной литературе не сложилось однозначной точки зрения на вопрос об ограничениях свободного перемещения финансовых средств.

В соответствии со ст. 74 Конституции РФ на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для

обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

В связи с *двойственной природой* свободного перемещения финансовых средств его ограничения также носят двойственный характер.

Во-первых, любое ограничение свободного перемещения товаров и услуг является одновременно и ограничением денежного обращения, поскольку первое и второе неразрывно связаны в рамках товарно-денежного (гражданского) оборота. И, наоборот, *произвольные* ограничения свободного перемещения (обращения) финансовых средств *способны прекратить (приостановить) весь экономический (гражданский) оборот* ресурсов производства, товаров и услуг.

Во-вторых, в сфере денежно-нетоварных отношений существуют самостоятельные ограничения обращения финансовых средств.

Автором проведен анализ закрепленных в законодательстве ограничений свободного перемещения финансовых средств. На основе систематизации выявленных ограничений предлагается их классификация по следующим основаниям:

а) *цель ограничения* (защита конституционного строя; обеспечение устойчивости рубля как национальной денежной единицы (валюты) Российской Федерации, поддержка конкуренции; обеспечение прав и интересов человека и созданных им организаций, создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации);

б) *орган, устанавливающий ограничения* (Президент РФ; федеральные органы исполнительной власти; Центральный банк РФ);

в) *сфера отношений* (страховое дело, банковская деятельность; эмиссия государственных, муниципальных и корпоративных ценных бумаг; инвестирование пенсионных накоплений; деятельность негосударственных пенсионных и инвестиционных фондов; проведение лотерей; формирование избирательных фондов; размещение средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих);

г) *характер ограничения* (количественные (в процентном по отношению к другим величинам или абсолютном значении); качественные (запрет определенных действий с финансовыми средствами, ограничение объектов их вложений));

д) *срок действия* (временные; постоянные);

е) *степень ограниченности действия* (полное ограничение; действие возможно, но требует предварительного согласования (разрешения)).

Поскольку в действующей Конституции России ограничения свободного перемещения финансовых средств определенно не закреплены, для устранения имеющегося пробела в конституционно-правовом регулировании предлагается дополнить ст. 74 Конституции РФ частью 3:

«3. Ограничения свободного перемещения финансовых средств могут вводиться в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами Президентом РФ, Правительством РФ и Центральным банком РФ, если это необходимо для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя, обороны страны и безопасности государства, устойчивости рубля и поддержки конкуренции».

Ряд из выявленных ограничений устанавливается в соответствии с федеральными законами не только Президентом РФ, Правительством РФ и Центральным банком РФ, но и *иными федеральными органами исполнительной власти.* Поскольку всякое ограничение перемещения товаров, услуг, финансовых средств затрагивает единство экономического пространства и неприкосновенность права частной собственности, закономерным является вопрос о соответствии такого регулирования Конституции РФ. По мнению Г. А. Гаджиева, норма ч. 2 ст. 74 Конституции РФ будет являться специальной по отношению к ч. 3 ст. 55, то есть ограничения прав частных собственников могут вводиться *только федеральным законом* и только для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей и охраны природы и культурных ценностей, а ограничения перемещения товаров и услуг, принадлежащих *публичным* собственникам, могут вводиться не только федеральным законом, *но и в соответствии с ним.*

Данная точка зрения противоречит ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и защищаются *равным образом* частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Поэтому нормы ч. 2 и предлагаемой автором статьи ч. 3 ст. 74 Конституции РФ будут являться специальными по отношению к ч. 3 ст. 55 *в полном объеме — как по способу введения ограничения (федеральным законом, в соответствии с федеральным законом), так и по его целям.* Такой подход вполне справедлив, поскольку ограничения

перемещения по сути затрагивают только отдельные правомочия собственника (распоряжение, использование), а не все право собственности.

Кроме того, процесс перемещения означает не только *смену собственника* в рамках гражданского (экономического) оборота, но и *просто перемещение конкретного материального объекта в пространстве*. Данное действие, которое юридически является *использованием вещи*, также может быть ограничено *в соответствии с федеральным законом*. Ни у кого ведь не вызывает сомнения конституционность действия Правил дорожного движения в Российской Федерации, *утвержденных Правительством РФ*[8].

В то же время введение ограничений свободного перемещения финансовых средств в соответствии с федеральным законом не Правительством РФ, а *иными федеральными органами исполнительной власти* неоправданно расширяет возможности ограничений.

В связи с этим предлагается внести изменения в действующие законы: пп. 1, 2 ст. 26 Закона РФ «Об организации страхового дела», п. 3 ст. 18, ст. 20 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах», пп. 1, 2 ст. 33, ст. 34 Федерального закона «Об инвестиционных фондах» — «...*Правительством РФ*».

Для обеспечения *единства* правового регулирования, а также прав инвесторов, застрахованных лиц и пенсионеров вышеуказанный нормативный правовой акт Правительства РФ должен быть *единым* для страховщиков, негосударственных пенсионных фондов и инвестиционных фондов[9].

Самостоятельным вопросом являются ограничения свободного перемещения финансовых средств за пределы Российской Федерации, в том числе и при осуществлении иностранных инвестиций.

---

[8] Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (в ред. постановлений Правительства РФ от 08.01.1996 № 3, от 31.10.1998 № 1272, от 21.04.2000 № 370, от 24.01.2001 № 67, от 21.02.2002 № 127, от 28.06.2002 № 472, от 07.05.2003 № 265, от 25.09.2003 № 595) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 47. — Ст. 4531.

[9] Следует отметить, что в официальных документах уже высказывалось предложение об унификации стандартов инвестирования для страховых и пенсионных резервов (см.: О направлении дальнейшего развития российского фондового рынка: Доклад Председателя ФКЦБ России И. В. Костикова к заседанию Правительства РФ 11.11.2003 // Национальный совет по корпоративному управлению (www.nccg.ru)), однако не были учтены инвестиционные фонды, а также не был решен вопрос об органе, утверждающем данные стандарты.

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Конституции РФ международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Российская Федерация является участницей более чем 40 международных соглашений о защите и поощрении инвестиций (капиталовложений).

Сравнительно-сопоставительный анализ данных соглашений показывает, что не все виды гарантий, предусмотренных данными соглашениями в отношении финансовых средств, реализованы в национальном законодательстве, и прежде всего в Федеральном законе от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

Данный закон устанавливает гарантию использования на территории Российской Федерации и перевода за ее пределы доходов, прибыли и других правомерно полученных денежных сумм (ст. 11). Эта гарантия распространяется на денежные суммы в иностранной валюте в связи с ранее осуществленными инвестициями, в том числе:

доходы от инвестиций, полученные в виде прибыли, дивидендов, процентов и других доходов;

денежные суммы во исполнение обязательств коммерческой организации с иностранными инвестициями или иностранного юридического лица, открывшего свой филиал на территории Российской Федерации, по договорам и иным сделкам;

денежные суммы, полученные иностранным инвестором в связи с ликвидацией коммерческой организации с иностранными инвестициями или филиала иностранного юридического лица либо отчуждением инвестированного имущества, имущественных прав и исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности;

компенсации, полученные при национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями (ст. 8 указанного федерального закона).

Практически во всех двусторонних соглашениях закреплена гарантия свободного перевода финансовых средств (сумм).

В 20 из проанализированных соглашений данная гарантия охватывает *первоначальное капиталовложение* (используются также термины «начальное капиталовложение», «начальный капитал», «первоначальная инвестиция»).

Следует отметить, что в 16 из проанализированных соглашений первоначальное капиталовложение не указано в качестве тех финансовых средств, которые подпадают под действие гарантии свободного перевода.

Для обеспечения единообразия в правовом режиме иностранных инвестиций и соответствия национального законодательства международным договорам целесообразно дополнить ст. 11 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»:

— в названии статьи после слов «за пределы Российской Федерации» — *«денежных сумм, вложенных в качестве инвестиций»;*

— в тексте статьи после слов «в том числе» — *«денежных сумм, вложенных в качестве инвестиций и дополнительных сумм для поддержания или увеличения инвестиций».*

Разработанные предложения по совершенствованию конституционного и отраслевого законодательства позволят повысить эффективность реализации конституционного принципа свободного перемещения финансовых средств, что положительно повлияет на экономическое развитие России.

О. К. Застрожная

кандидат юридических наук

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Избирательное законодательство новой России, начиная с 1994 г. (когда была принята первая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»), находится в процессе постоянного совершенствования.

Изменения, которые вносятся в это законодательство на нынешнем этапе, по содержанию представляют собой две группы. Одна группа — это кардинальное изменение порядка формирования депутатского корпуса Государственной Думы Феде-

© Застрожная О. К., 2008

рального Собрания: замена смешанной пропорционально-мажоритарной системы чисто пропорциональной. Другая группа предложений не связана с концептуальной ломкой основных институтов избирательного права, вполне подтвердивших свою жизнеспособность на практике, и сводится к шлифовке законодательства, отдельным поправкам, восполнению пробелов, учету судебной практики по избирательным спорам, в том числе позиций Конституционного Суда РФ, отраженных в его решениях 2002—2005 гг. Есть необходимость соотнести некоторые нормы избирательного законодательства с нормами других отраслей, с реформой местного самоуправления.

Если говорить о тенденциях в развитии избирательного законодательства, то продолжается его унификация. Она началась уже давно, и это хорошо видно по развитию Закона об основных гарантиях, который из тонкой книжечки рамочного закона первой редакции 1994 г. превратился практически в объемный закон прямого действия. Субъекты РФ создали полнокровное избирательное законодательство по всем вопросам: выборы представительных органов, выборы исполнительных органов, законы о референдумах, о выборах органов местного самоуправления, об отзыве и т.д., — все это, может быть за редким исключением, полностью соответствует Закону об основных гарантиях. И доля прямого регулирования в федеральном избирательном законодательстве растет постоянно.

Это нормально, потому что избирательные права граждан — это федеральный стандарт. Он не должен отличаться в различных субъектах по степени своей гарантированности. Унификация законодательства продолжается, и, возможно, через какой-то период времени родится и Федеральный избирательный кодекс.

Наиболее серьезные в политическом и правовом отношении изменения в избирательном законодательстве сосредоточены в Федеральном законе от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В частности, это касается пропорциональной системы, согласно которой депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.

С момента своего создания в декабре 1993 г. Государственная Дума формировалась по смешанной пропорционально-мажоритарной системе, причем на паритетной основе: 225 депутатов

избирались по партийным спискам, 225 депутатов — по мажоритарным округам. Однако все более явственно проявлялась тенденция к определению и законодательному закреплению статуса политических партий как универсального института, связывающего государство и граждан и обеспечивающего представительство различных социальных интересов в государственных институтах. В 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», затем последовали изменения в избирательном законодательстве, в соответствии с которыми с 14 июля 2003 г. политическая партия стала единственным видом общественного объединения, которое имеет право выдвигать кандидатов и списки кандидатов на выборах в органы государственной власти. В дальнейшем партии получили серьезные преимущества в избирательном процессе по сравнению с иными участниками: возможность выдвигать списки кандидатов и кандидатов по одномандатным округам без сбора подписей и внесения залога, определенные льготы в доступе к средствам массовой информации, финансировании и др.

Пропорциональная система стала применяться при формировании законодательных органов власти субъектов РФ. Не менее половины состава регионального законодательного органа избирается по пропорциональной системе, причем, как показывает практика, депутатские мандаты получают представители более широкого круга партий по сравнению с теми, что представлены в Государственной Думе РФ.

Тем не менее деятельность партий и партийную систему в целом еще нельзя назвать настолько эффективной, чтобы результаты выборов удовлетворяли большинство граждан и порождали стойкие симпатии к партиям.

Следует констатировать, что на сегодня существующая избирательная система оказалась неспособной обеспечить полноценную политическую конкуренцию крупных партий, предлагающих альтернативные проекты экономического и социального развития.

В 2003 г. эта тенденция нашла отражение в результатах выборов в Государственную Думу и в новой структуре фракций. Некоторые партии потеряли свое представительство, а следовательно, интересы части населения остались не представленными. В Государственной Думе преобладает одна политическая сила, победившая с использованием немалого административного ресурса. Парламент ослаблен, как законодательная ветвь власти находится в зависимости от исполнительной. И очень серь-

езно то, что формирование Правительства по-прежнему не связано с партийной структурой парламента.

Еще одна неблагоприятная тенденция. Политические партии до сих пор оказываются не способными быть кадровым резервом государственной власти. Вследствие этого кадры для крупных назначений черпаются постоянно и фактически из одного и того же слоя профессиональной бюрократии.

Конечно, в такой ситуации возникает необходимость дополнительного стимулирования развития в нужном направлении и партий, и партийно-политической системы в целом, повышения ответственности партий перед обществом и гражданами. В этом смысле пропорциональная система выборов более выгодна партиям.

Кроме того, и по мажоритарным округам все выглядит отнюдь не блестяще. Конечно, мажоритарная система более привычна. Ситуация «депутат — избиратель», когда депутат хороший, когда избиратели знают депутата и голосуют за него постоянно, наиболее выгодна для избирателей. К сожалению, такие ситуации редки. В Государственную Думу избраны 225 депутатов-одномандатников, подавляющее большинство из них примкнуло к партийным фракциям, в основном к «Единой России». В Государственной Думе осталось 15 независимых депутатов. Между тем Дума избиралась по смешанной системе, а оказалась фактически пропорциональной по своей структуре, что является своего рода парадоксом. И в прежние времена депутаты, избранные по одномандатным округам, вступали во фракции, но тем не менее оставались депутатские группы, каких сейчас даже не предусматривает регламент Государственной Думы, оставив только фракции, то есть только партийные образования. Еще одно важное обстоятельство, на которое нельзя не обратить внимания. В ходе парламентских выборов 2003 г. за кандидатов, ставших победителями в одномандатных округах, голосовали 42 % избирателей, то есть чуть более 25 миллионов человек, а кандидаты, шедшие по партийным спискам, получили поддержку 70 %, или примерно 43 миллионов граждан страны. Конечно, надо анализировать, что стоит за этими цифрами, но отмахнуться от них нельзя. Представители партий являются более представительными по количеству проголосовавших избирателей, чем одномандатники.

Как показывает мировая практика, везде существуют разные виды избирательных систем. Пропорциональная система

самая молодая из всех избирательных систем, она родилась в конце XIX в., считалась и считается наиболее прогрессивной и демократичной, поскольку обеспечивает больший уровень представительности.

Сами по себе и мажоритарная, и пропорциональная системы имеют свои достоинства и недостатки. В пользу пропорциональной системы можно сказать следующее. Она является реальной основой для укрепления политических партий и стимулирования их деятельности в регионах, поиска реального электората. Интересы и программы партий всегда более стратегически долгосрочны, чем у одномандатников. Состав парламента, избирающийся по пропорциональной системе, более адекватен итогам голосования избирателей. Ведь «Единая Россия» на последних выборах набрала чуть больше одной трети голосов избирателей, а в Думе имеет две трети голосов. Избиратели так не голосовали. Кроме того, пропорциональная система дает возможность более адекватного представительства различных категорий населения. Например, в Государственной Думе 45 женщин, из них 40 от партий, 5 самовыдвиженцев. Та же пропорция в отношении молодежи: депутаты младше 30 лет прошли в Думу в основном по пропорциональной системе.

Однако существует и много серьезных аргументов против того, чтобы вводить полностью пропорциональную систему при выборах депутатов Государственной Думы.

Полагаю, что самый большой недостаток закона — исключение возможности самовыдвижения гражданина и непосредственной реализации его пассивного избирательного права, хотя Конституция РФ (ст. 32) закрепила за гражданами право избирать и быть избранными. Следовательно, определенный механизм реализации этого права обязательно должен быть. А возможен ли он при пропорциональной системе, когда участвуют только партии? Это большой вопрос.

Гражданам были даны такие права, но фактически они отменены и нет обстоятельств, предусмотренных Конституцией, оправдывающих эти изменения, а именно необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Трудно представить, чтобы введение пропорциональной системы выборов положительно повлияло хотя бы на что-то из этого перечня, например, на нравственность или здоровье граждан.

В законе содержится ст. 37, название которой носит несколько лукавый характер: «Гарантии реализации пассивного избирательного права граждан». Предлагается следующий порядок. Если беспартийный гражданин, лишенный права самовыдвижения, все же стремится стать депутатом Государственной Думы, он может обратиться в региональное отделение любой политической партии, найти там десять поручителей из числа членов партии и просить, чтобы его включили в партийный список. Единственно, что гарантирует эта норма гражданину, — голосование его предложения на конференции регионального отделения, а при положительном решении и на съезде партии. Однако если голосование будет отрицательным, на этом реализация пассивного избирательного права гражданина и закончится, причем не по воле избирателей или по решению суда, а по воле политической партии. Думаю, что это неправильно, потому что ст. 19 Конституции РФ гарантирует равенство граждан вне зависимости от принадлежности к любым общественным объединениям, в том числе и партиям.

Еще один недостаток пропорциональной системы — слабая связь депутатов с избирателями. В законе многое сделано для того, чтобы усилить эту связь и ответственность партийного депутата перед избирателями. Предусмотрена регионализация партийного списка, когда в центральной части остаются только три человека — лидеры партии, остальные идут от регионов. Количество региональных групп увеличивается до четырех пятых от числа субъектов РФ, причем региональная часть федерального списка должна охватывать всю территорию России. Изменяется методика распределения полученных партией мандатов в пользу тех региональных групп, которые проявили себя наиболее успешно. Отделениям партии разрешено организовывать избирательные фонды на той территории, где создается региональная группа кандидатов. Размер денежных средств этих фондов зависит от количества избирателей и может составлять от 3 до 15 миллионов рублей. Право распоряжаться средствами регионального фонда принадлежит создавшему этот фонд региональному отделению партии. Можно надеяться, это даст больше шансов кандидатам с мест проводить приближенную к интересам региона активную агитацию и завоевывать поддержку избирателей, что пойдет на пользу и партии в целом. Кроме того, партии теперь разрешено использовать свое имущество без оплаты из средств избирательного фонда.

Для повышения ответственности партии перед избирателями установлена норма, предусматривающая потерю партией мандата и передачу его другой партии в случае, если кандидат, входящий в первую тройку или занимающий первое место в региональной группе, отказывается от мандата без уважительной причины, как это произошло на последних выборах в Государственную Думу с губернаторами 29 регионов и другими федеральными руководителями, включенными в список «Единой России» — когда они от депутатских мандатов отказались, а у партии они остались и добавили ей 37 мест в Думе.

Однако закрепленный механизм индивидуальной ответственности депутата от партии перед своими избирателями весьма сомнителен. Речь идет о некой модификации императивного мандата, но отнятого у народа и отданного партии и самой Государственной Думе.

Такой способ прекращения депутатских полномочий не соответствует идее народовластия, провозглашенной в ст. 3 Конституции РФ. Только сам народ в лице избирателей вправе давать оценку деятельности депутатов или политических партий, которых он направил посредством выборов в Государственную Думу.

В Законе о выборах депутатов Государственной Думы есть еще ряд, по крайней мере, спорных положений. Это слишком высокий проходной барьер — 7 % и снижение минимума партий, которые должны пройти в Думу, с четырех, как было в первоначальном проекте, до двух. На мой взгляд, данные параметры находятся в явном противоречии с декларирующейся целью развития партийной системы вообще. Ведь пропорциональная система имеет массу достоинств, и главное из них — как раз то, что она способна обеспечить большее представительство всего спектра интересов населения. Но для этого и проходной барьер должен понижаться, а не повышаться. Говорить о развитии пропорциональной системы и повышать барьер прохождения — это взаимоисключающие друг друга вещи. При введении полной пропорциональной системы, как у нас, барьер должен быть снижен до 3 %, максимум оставлен как и был — 5 %.

Государственная Дума, представленная всего двумя партиями, выглядит слишком обедненно по сравнению с идеями широкого представительства интересов населения, которое по замыслу должна реализовать чисто пропорциональная система, внедряемая вместо смешанной. Значительно ужесточены и другие условия прохождения в Государственную Думу.

Так, вводится запрет на организацию избирательных блоков. Полагаю, что это чисто административное и насильственное вмешательство в политическую жизнь общества излишне, партии сами способны решать, нужно им объединяться в избирательной кампании или нет.

Еще пример. Во всех предыдущих редакциях закона содержалась норма о страховочном характере либо залога, либо подписей избирателей, представляемых как основание для регистрации партийного списка или кандидата. То есть кандидаты, партии и блоки могли собирать подписи, и если это не удавалось, внести денежный залог. И наоборот, могли внести сначала залог, а потом (конечно, с соблюдением предусмотренных законом сроков) представить подписи, потому что это более демократично и привлекательно для избирателей. Следует отметить, что эти нормы были в свое время внесены в закон по настоянию самих депутатов Думы. Теперь это исключено, и вводится очень строгий порядок: если внесен залог, то регистрация возможна только по залогу, если же представлены подписи, то залог уже не внесешь. Если же иметь в виду, что по новым правилам проверки подписей избирателей допускается лишь 5 % брака, а не 25 %, как раньше, а партиям, представленным в Государственной Думе, ни подписи собирать, ни залог вносить не требуется, то становится понятно, что эти нормы работают против партий, не прошедших в Думу. Можно сказать, что нынешние законодатели устанавливают для своих будущих соперников более строгие правила, чем те, по которым сами проходили в парламент.

О. С. Захарова

кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Исследование эффективности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осно-

© Захарова О. С., 2008

ванное на его комплексном (экономическом и юридическом) анализе, представляется весьма актуальным и обусловлено объективной потребностью практики отправления правосудия в условиях самостоятельности судебной власти. Во-первых, определение условий и показателей эффективности административного судопроизводства выступает необходимой предпосылкой для научно обоснованного совершенствования судебной системы. Во-вторых, эффективность является свойством, характеризующим правосудие по делам об административных правонарушениях в решении самых разнообразных задач.

Судопроизводство по делам об административных правонарушениях осуществляется судьями арбитражных, гарнизонных военных, районных судов и мировыми судьями. Данный вид судопроизводства законодатель не относит к административному судопроизводству. На наш взгляд, существуют объективные предпосылки для того, чтобы считать производство по делам об административных правонарушениях административным судопроизводством.

В судах общей юрисдикции дела об административных правонарушениях рассматриваются в порядке, установленном КоАП РФ, а в арбитражных судах производство регулируется нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ и осуществляется в условиях действия смешанного административного процессуально-правового режима — сочетания правил общего искового производства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, регулируемого АПК РФ, и производства по делам об административных правонарушениях, регулируемого КоАП РФ[1]. В Федеральном законе от 17 де-

[1] Данная проблема неоднократно обсуждалась учеными-административистами и практическими работниками, в том числе и судьями арбитражных судов (см., например: *Агапов А. Б.* Административная ответственность: Учебник. — М., 2004. — С. 280—285; *Анохин В. С.* Привлечение к административной ответственности предпринимателей и юридических лиц // Арбитражная практика. — 2005. — № 1. — С. 74—81; *Кононов П. И.* Спорные моменты при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Там же. — 2006. — № 9. — С. 21—24; *Морозова Н. А.* Соотношение норм КоАП РФ и АПК РФ, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях // Там же. — 2003. — № 3. — С. 33; *Косоногова О. В.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов. — Воронеж, 2007. — С. 35—53; Порядок подготовки «административных» дел к судебному разбирательству и сроки их рассмотрения: Дискуссия / А. В. Косак, Н. М. Демидова, Н. Н. Пиксин и др. // Арбитражная практика. — 2004. — № 6. — С. 59—71; Проблемы применения КоАП РФ: Материалы «Круглого стола» / И. В. Решетникова, С. Д. Хазанов, Л. П. Драчук и др. // Там же. — 2003. — № 7. — С. 51—61 и др.).

кабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» четко сказано, что мировые судьи осуществляют правосудие и по делам об административных правонарушениях.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не определяет практическую административно-юрисдикционную деятельность судей судов общей юрисдикции и мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях в качестве административного судопроизводства. Вместе с тем аналогичная деятельность судей арбитражных судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда, называется административным судопроизводством. В ст. 29 АПК РФ указано, что арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Следовательно, можно утверждать, что судьи судов общей юрисдикции, мировые судьи, судьи арбитражных судов, рассматривающие дела об административных правонарушениях, осуществляют производство по ним в порядке административного судопроизводства[2]. Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений отметил, что рассмотрение судами дел об административных правонарушениях является частью административного судопроизводства независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом[3]. В самой Конституции Российской

---

[2] См., например: *Жамбиева Е. М.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. — Екатеринбург, 2003. — С. 252—261; *Панова И. В.* Административному судопроизводству в России быть // Там же. — С. 174—184; *Россинский Б. В.* Административная ответственность: Курс лекций. — М., 2004. — С. 97—98; *Он же.* О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Актуал. пробл. адм. и адм.-процес. права: Сб. тезисов статей. — М., 2003. — С. 150—153; *Кобисская Т. М.* Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2006. — С. 9; *Кононов П. И., Чепурных М. В.* Об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции // Законы России: Опыт, анализ, практика. — 2007. — № 5.

[3] Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и И. В. Ткачука» указывается: «Действующее законодательство об административных правонарушениях при определении подведомственности дел об административных правонарушениях предус-

Федерации устанавливается понятие «административное судопроизводство», но вместе с этим отсутствует термин «производство по делам об административных правонарушениях».

В административно-правовой литературе существуют следующие точки зрения на соотношение понятий «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях». «Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое субъектами государственной исполнительной власти является частью административно-юрисдикционного процесса. Но если дела об административных правонарушениях рассматриваются судами, то это не административно-юрисдикционный процесс, а административное судопроизводство, не административная деятельность, а правосудие»[4]. Данную особенность производства Д. Н. Бахрах называет «очень колоритной и эксклюзивной», отмечая усиление роли судей в назначении административных наказаний.

По сведениям Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в последние годы наблюдается тенденция увеличения доли дел об административных правонарушениях, рассмотренных мировыми судьями, в структуре дел, которые отнесены к компетенции судов общей юрисдикции: в 2002 г. мировыми судьями рассмотрено 49 %, в 2003 г. — 81 %, в 2004 г. — 85 %, в 2005 г. — 91 %, в 2006 г. — 94 % (или 4 млн 680 тыс. дел)[5]. Статистические данные, полученные в субъектах Российской Федерации, подтверждают наличие данного вывода. Например, возросло количество дел, рассмотренных мировыми судьями Воронежской области (в 2003 г. — 58 346 дел, в 2006 г. — 71 703 дела); мировыми судьями Тамбовской области в 2003 г. рассмотрено 64 029 дел, а в 2006 г. — 83 126 дел.

В то же время за счет увеличения нагрузки на мировых судей доля дел, рассмотренных судьями районных судов, состави-

матривает, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)» // СЗ РФ. — 1999. — № 23. — Ст. 2890. См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Там же. — 1998. — № 20. — Ст. 2173.

[4] Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д. Н. Бахраха. — Екатеринбург, 2004. — С. 70.

[5] Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2006 год // http://www.cdep.ru/material.asp?material_id=199

ла всего 6,5 % от общего числа рассмотренных дел об административных правонарушениях районными судами и мировыми судьями (в 2005 г. — 8,9 %). За 2006 г. судьями районных судов рассмотрено 324,3 тыс. дел об административных правонарушениях, снижение составило 14 % в сравнении с 2005 г.[6]

Возросло количество дел, рассмотренных арбитражными судами Российской Федерации: в 2003 г. судьями арбитражных судов рассмотрено 31 037 дел об административных правонарушениях, в 2004 г. — 35 496 дел, в 2005 г. — 40 413 дел, в 2006 — 59 192 дела[7]. Анализ судебной практики позволяет утверждать, что административно-процессуальная деятельность мировых судей, судей судов общей юрисдикции и судей арбитражных судов в настоящее время характеризуется не только количественным ростом рассматриваемых ими дел об административных правонарушениях, но и усложнением содержания административно-деликтной практики, противоречивостью системы административного правосудия, появлением ошибок в работе судей. Значительное повышение профессиональной нагрузки на судей становится одной из важных причин увеличения судебных ошибок при применении судьями административных наказаний.

В административно-правовой литературе совершенно справедливо выделяются следующие причины увеличения подведомственности дел об административных правонарушениях судьям: во-первых, судьи — это наиболее компетентные, профессионально подготовленные представители государственной власти, способные объективно и беспристрастно разрешать правовые споры; во-вторых, судьи рассматривают наиболее сложные дела об административных правонарушениях; в-третьих, все составы административных правонарушений отнесены законодателем к подсудности судей на основании санкций норм, предусматривающих возможность реализации к виновному таких наказаний, которые могут быть применены к нарушителю только в судебном порядке[8]. М. Я. Масленников весьма точно характеризует первую причину: «при рассмотрении дела профессиональным судьей

---

[6] См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году: Рассмотрение дел об административных правонарушениях // Рос. юстиция. — 2007. — № 5. — С. 67—71.

[7] Справка о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел, возникающих из административных правоотношений в 2003—2006 гг. // http://www.arbitr.ru/news/totals/index.htm

[8] См.: *Клепиков С. Н.* Административная ответственность в субъектах Российской Федерации. — Воронеж, 2006. — С. 114.

нужно ожидать законное, объективное, справедливое, правильное и исполнимое постановление»[9].

«Применение судами мер административной ответственности и обжалование (оспаривание) в судебном порядке актов, вынесенных по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, в том числе судебными органами, образует важнейший институт современного российского административного права — административно-деликтное судопроизводство»[10]. М. С. Студеникина отмечает, что под термином «административное судопроизводство» следует понимать два вида деятельности суда: 1) осуществление судом контрольных функций в отношении законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц; 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях[11]. Поддерживает ее А. Б. Зеленцов, указывая, что «предметом административного судопроизводства выступает, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой — административные споры»[12]. При этом он предлагает дифференцировать административное судопроизводство на две формы: 1) административно-тяжебную юрисдикцию (предмет — административный спор); 2) административно-деликтную юрисдикцию (предмет — административное правонарушение)[13].

Однако встречается и противоположная точка зрения, обусловленная историческим развитием теории административного права. Отношения, связанные с рассмотрением судами и судьями определенной законом категории дел, традиционно относились к предмету административного права, поскольку суды и судьи в этих случаях «реализуют административную власть, издают административные акты, а не акты правосудия»[14], одна-

---

[9] *Масленников М. Я.* Региональное законодательство об административной ответственности: Учеб.-практ. пособие. — М., 2006. — С. 88.

[10] *Хазанов С. Д.* Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов // Актуал. вопр. адм.-деликт. права: Материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 70-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. — М., 2005. — С. 176.

[11] *Студеникина М. С.* Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судеб. реф. в России. — М., 2001. — С. 177.

[12] *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. — 2000. — № 1. — С. 69.

[13] Впервые идею необходимости дифференциации судопроизводства по административным делам выдвинули Д. Н. Бахрах и А. Т. Боннер (см.: *Бахрах Д. Н., Боннер А. Т.* Административная юстиция: Развитие и проблемы совершенствования // Сов. гос. и право. — 1975. — № 8. — С. 13—14).

[14] *Бахрах Д. Н.* Административное право России: Учеб. для вузов. Ч. 1: Общие вопросы административного права. — Екатеринбург, 1996. — С. 4.

ко они не выделялись в отдельную группу и не рассматривались в качестве особой родовой специфической области административно-правового регулирования. Наоборот, большинство административистов считали административно-охранительную деятельность судов и судей составной частью, специфическим институтом административной юрисдикции[15].

А. А. Петрухин деятельность судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях называет судебно-административной юрисдикцией, понимая под ней «осуществление судами (судьями) правосудия по делам об административных правонарушениях, отнесенных законом к их подсудности, реализуемого в форме судопроизводства на основании норм административно-деликтного права»[16]. Под административным судопроизводством понимается «осуществление судебной власти путем рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях и споров с публичной администрацией в рамках административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процессов»[17]. При этом ученый выступает против включения в систему судебно-административной юрисдикции судей арбитражных судов. По мнению О. В. Панковой, дела об административных правонарушениях, равно как и дела о пересмотре судебных постановлений по этой категории дел, все же не следует относить к предмету административного судопроизводства, имея в виду, что они представляют собой особый механизм осуществления правосудия, имеют особую административно-процессуальную форму, регулируемую КоАП РФ, которая с административным судопроизводством не совпадает[18]. И. Ш. Килясханов

---

[15] См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М., 1996. — С. 312—314.

[16] *Петрухин А. А.* Судьи как субъекты административной юрисдикции // Админ. ответственность: Вопросы теории и практики / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. — М., 2005. — С. 160; *Он же.* Судебно-административная юрисдикция: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 11. См. также: *Чекалина О. В.* Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 23; *Она же.* Понятие административной юрисдикции // Админ. право и админ. процесс: Актуал. проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. — М., 2004. — С. 285—295; *Ламонов Е. В.* Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. — Воронеж, 2002. — С. 92—107.

[17] *Петрухин А. А.* Судебно-административная юрисдикция. — С. 10.

[18] См.: *Панкова О. В.* К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Пробл. админ. и админ.-процес. права: Сб. науч. трудов. — М., 2005. — С. 346.

относит судей к субъектам административно-процессуального права, под последним понимая «отрасль российского права, регулирующая правовые отношения, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти РФ и субъектами РФ, а также иными компетентными субъектами»[19].

А. А. Демин в одной из статей отмечает, что «правильное определение понятия административного процесса не может содержать той добавки, которую приводит профессор Н. Г. Салищева: “а также по применению мер административного принуждения”. Такая добавка не может быть принята, так как она относится к области материально-правовых отношений органов принуждения, осуществляемых ими в порядке выполнения их служебных обязанностей, то есть в материально-правовых отношениях»[20].

Однако, в силу конституционных норм о разделении властей, осуществлении правосудия только судом, а судебной власти посредством четырех видов судопроизводства, учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ, неоднократно констатировавшего административно-судопроизводственный характер назначения судьями административных наказаний по нормам КоАП РФ, следует признать дела об административных правонарушениях одной из разновидностей административных дел, разрешаемых судьями в порядке административного судопроизводства[21].

Однако этому противоречит ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства[22], — под административным судопроизводством следует понимать порядок защиты в специализированных административных судах прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской

---

[19] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И. Ш. Килясханова. — М., 2004. — С. 36.

[20] *Демин А. А.* Уточним понятие административного процесса // Админ. право и процесс. — 2004. — № 1. — С. 6.

[21] См.: *Хазанов С. Д.* Кодекс административного судопроизводства: Концепция и юридический инструментарий // Теор. и практ. админ. права и процесса: Материалы всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти В. Д. Сорокина. — Краснодар, 2006. — С. 276.

[22] См.: Проект Кодекса административного судопроизводства РФ // Рос. юстиция. — 2004. — № 3. — С. 6.

Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых правоотношений[23].

Таким образом, под термином «*административное судопроизводство*» понимаются две формы деятельности — рассмотрение дел об административных правонарушениях и разрешение административно-правовых споров. Полагаем, что судьи всех судов, составляющих судебную систему Российской Федерации, рассматривают дела об административных правонарушениях в форме административного судопроизводства.

Вопросы выполнения задач административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях в процессе его реализации должны стать предметом специального изучения и обсуждения. В контексте обсуждения эффективности судопроизводства по делам об административных правонарушениях и по результатам проведенного исследования следует рассмотреть актуальные проблемы, существующие на сегодняшний день и влияющие на эффективность исследуемого производства.

Эффективность правосудия по делам об административных правонарушениях есть результат действия социального механизма в целом, а не отдельных его элементов (например, административно-деликтного права). Это ведет к пониманию «эффективности как комплексной категории, которая находится в зависимости от качества процессуального законодательства (оптимальность, целесообразность, гарантированность), его успешной реализации, кадрового и материального обеспечения судопроизводства»[24]. Например, законодательство, регламентирующее общественные отношения, возникающие при применении судьями административных наказаний, постоянно меняется в целях повышения его эффективности. Составной частью совершенствования административно-деликтного законодательства стало принятие КоАП РФ, устанавливающего более формализованный порядок применения административных наказаний, а впоследствии и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, наделяющих компетенцией по рас-

---

[23] См. об этом же: *Минашкин А. В.* Формирование принципов административного судопроизводства // Арбитраж. и гражд. процесс. — 2005. — № 2. — С. 37.

[24] *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. — Новосибирск, 1997. — С. 132.

смотрению данной категории дел различных субъектов административной юрисдикции и судей. Это предопределило необходимость поиска наиболее оптимального распределения полномочий между ними, усовершенствования в решении вопросов подведомственности, объективно влияющих на эффективность производства. Нам импонирует точка зрения М. Я. Масленникова о том, что вопросы подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях процессуальные по своему назначению и содержанию и сами по себе предопределяют качество рассмотрения указанных дел[25].

Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности непосредственным образом влияет на результаты правоприменительной административно-деликтной практики и качество принимаемых в этой области решений. В связи с этим особую значимость приобретает уровень должной правовой регламентации осуществления судопроизводства по делам об административных правонарушениях и статуса его участников. Данными обстоятельствами определяется научная актуальность и практическая значимость изучения эффективности судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

С юридической точки зрения качественной характеристикой производства по делам об административных правонарушениях является его эффективность, т.е. способность обеспечивать при определенных условиях достижение социально значимых целей, характеризующаяся соотношением фактически достигнутого результата рассмотрения дела об административном правонарушении (решения о привлечении к административной ответственности) и нормативно установленного законом уровня охраны правоотношений административно-правовыми санкциями.

Чтобы решить практический вопрос об измерении эффективности правосудия, исследователь должен иметь четкое представление о его «эталоне», т.е. о тех социально полезных целях, которые могут быть достигнуты с помощью правосудия как вида государственной деятельности. Цели судопроизводства по делам об административных правонарушениях — эталон оценки его эффективности. Целью производства по делам об административных правонарушениях является привлечение виновных к административной ответственности, предупреждение совершения

[25] См.: *Масленников М. Я.* Региональное законодательство об административной ответственности: Учеб.-практ. пособие. — М., 2006. — С. 88.

новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, а также обеспечение реальной исполнимости судебных постановлений. Цель производства по делам об административных правонарушениях достигается также посредством учета судебной практики и административной практики в законотворческой деятельности. Статистическим критерием качества и эффективности производства по делам об административных правонарушениях является сложившаяся на практике оценка стабильности постановлений по делам об административных правонарушениях или числа отмененных и измененных решений.

В целях повышения эффективности правосудия в сфере административной ответственности процессуальная часть КоАП РФ должна быть усовершенствована. Такая необходимость обусловлена тем, что Кодекс не обеспечивает осуществления эффективного правосудия, так как не содержит целого ряда процессуальных норм, необходимых для качественного разрешения дела.

Т. Д. Зражевская

доктор юридических наук, профессор

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ НАУЧНЫХ (ДИССЕРТАЦИОННЫХ) ИССЛЕДОВАНИЙ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Развитие конституционно-правовой науки идет в соответствии со спецификой ее меняющейся в настоящее время *парадигмы*[1],

[1] *Парадигма науки* — концептуальная схема (совокупность) философских, общетеоретических и метатеоретических оснований науки, т.е. система ее исходных категорий, основных понятий, идей, положений, процедур, научных подходов, допущений и принципов научного мышления, позволяющая давать непротиворечивое объяснение исследуемого явления, выстраивать теории и методы, на основе которых реализуются исследования // Российская социологическая энциклопедия / Под ред. Г. В. Осипова. — М.: Издат. группа НОРМА — ИНФРА·М, 1999. — С. 367—368; *Добреньков В. И., Кравченко А. И.* Фундаментальная социология: В 15 т. — Т. 1: Теория и методология. — М.: ИНФРА·М, 2003. — С. 345 — 401; *Птушенко А. В.* Системная парадигма права. — М.: Московский издат. дом, 2004. — 448 с.

© Зражевская Т. Д., 2008

включающей различные по характеру и содержанию вариации представлений о предмете данной науки, ее основополагающей теории и специфических методах исследования. Поэтому рассмотрим обобщенные представления об основных теоретических и методологических элементах[2] этой набирающей силу парадигмы. В свою очередь это позволит определить угол зрения, стиль мышления и научных традиций ученых, их теоретические подходы к научно-правовым исследованиям, интерпретации и оценке правовых фактов и явлений, а также к выработке нового системного и структурированного *понятийно-категориального аппарата* для перспективных научных исследований.

Юридические науки (как и ряд других общественных наук — социология, политология) относятся к наиболее трудным для исследования задачам выбора (принятия решений) в условиях неопределенности и неоднородности явлений, когда неизвестные факторы не могут быть изучены и описаны с помощью только одних либо количественных (аналитических, статистических), либо качественных методов. Юристам приходится искать не решение, строго оптимальное для каких-то определенных условий, а компромиссное (рациональное) решение, которое, не будучи строго оптимальным ни для каких условий, оказывается приемлемым в целом диапазоне внешних и внутренних (в том числе и личностных) условий.

В связи с этим в современной юридической науке (по специальности 12.00.02) обозначились и имеют место *три существенно разных подхода* к теории, к самому предмету науки, к стратегиям проведения научных (в том числе и диссертационных) исследований, которые и являются причиной размежевания[3] исследо-

---

[2] Это соответствует известному закону формальной логики (закону достаточного основания), требующему необходимости *априорного доказательства* истинности самих *методов доказательства* (основания, аргументов) отдельно (независимо) от доказываемого утверждения (тезиса). При этом доказательство, носящее дедуктивный характер, стоит отличать от индуктивного обобщения привлекаемых фактов, типичных в определенном отношении явлений, и перехода от частных фактов к общим заключениям, которые дают не достоверное (истинное), а лишь вероятное значение.

[3] Аналогичное размежевание наблюдается и в других общественных науках (например, в социологии. См.: *Ядов В. А.* Стратегия социологического исследования: Описание, объяснение, понимание социальной реальности. — 7-е изд. — М.: Добросвет, 2003. — 596 с.; *Добреньков В. И., Кравченко А. И.* Фундаментальная социология: В 15 т. — Т. 1: Теория и методология. — М.: ИНФРА·М, 2003. — 908 с.; Т. 3: Методика и техника исследования. — М.: ИНФРА·М, 2004. — 932 с.; *Они же.* Методы социологического исследования: Учеб. — М.: ИНФРА·М, 2004. — 768 с.

вателей в их теоретико-методологических ориентациях: на «количественников», «качественников» и «интеграционщиков» («комбинационщиков»). В реальности, как показывают обобщение результатов многократной выдачи отзывов на диссертации и авторефераты диссертаций за период с 1999 по 2007 г. и анализ понятийно-категориального аппарата для проведения диссертационных исследований (в конституционно-правовой науке) и предварительной экспертизы диссертаций[4], эти три разных подхода — не просто разные инструкции по поводу организации и проведения научных (диссертационных) исследований. Это три разных стиля мышления и поведения (от выдвижения гипотезы, формирования на качественном уровне своей научной задачи (проблемы) и получения ее решения — до представления научных результатов, выводов, предложений и рекомендаций).

Причиной такого разделения ученых является объективная реальность существования научной системы знаний, состоящей из двух противоречащих друг другу частей — *теоретической и эмпирической*, подчиняющихся разным критериям истинности: соответственно дедуктивным и индуктивным. Вследствие этого они имеют в науке разные функции и роль:

а) для *теоретической* — использовать логические умозаключения от общего к частному и иметь логическую непротиворечивость, формулировать на основе абстрактных понятий (зачастую лишь косвенно опирающихся на реальность) общие закономерности, создавать целостную картину научной теории, формировать развернутую научную картину правовой реальности в исследуемой предметной области;

б) для *эмпирической* (на основе чувственного, субъективного опыта) — нахождение и фиксация новых фактов и событий, анализ документов и согласованность с реальными фактами, описание наблюдаемых данных, их классификация, первичное обобщение, поиск тенденций протекания того или иного правового процесса, установление эмпирических закономерностей.

Проведение научных исследований на основе использования этих разных подсистем знаний (только на теоретической; толь-

[4] См.: *Зражевская Т. Д.* Понятийно-категориальный аппарат для проведения диссертационных исследований (в конституционно-правовой науке) и предварительной экспертизы диссертаций // Конституционные чтения. — Вып. 2: Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке (специальность 12.00.02) / Под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. — С. 5—29.

ко на эмпирической; на совокупности обеих) и приводит к *трем различным методологиям правовых исследований:*

1. Приверженцы *количественной методологии* создают свою теорию *дедуктивно*[5]: изучая и исследуя общие тенденции и закономерности юридических правоотношений и изменений в законодательстве и обращаясь к разнообразной фактологической информации, они уточняют понятия и принципы, относящиеся к теме исследования, определяют между ними содержательные и логические связи. Затем, опираясь на количественные методы исследования (статистику, точные расчеты и системный анализ), выявляют закономерности развития в исследуемых массовых правовых процессах и явлениях, фиксируя при этом их тождественность, повторяемость, типичность.

2. Сторонники *качественной методологии* поступают иначе — они движутся от фактов к теории, т.е. *индуктивно*[6]. Такая индуктивная стратегия познания ориентируется на уяснение смысла правовых (юридических) действий в повседневной жизненной практике людей. Она предполагает, что, тщательно изучив один или два явления, которые исследователь заранее выделил в качестве типичных (на его взгляд), он «выцеживает» из них максимум ценной информации, выделяя главное и второстепенное, случайное и типичное, структуру данного явления и связи его с другими явлениями, прослеживая динамику и логику связи. «Качественник» заранее никогда не знает, какой облик примет в будущем его «теория» — это ему должны подсказать факты. Для «количественника» же факты не столь важны, так как он заранее, еще не приступая к исследованию, всё знает о своей теории (о ее содержании, структуре, динамике).

3. Обращение к опыту других наук (в частности, к социологии[7], математике) показывает следующее. В дедуктивных системах истинным считается суждение, которое может быть получено путем логического вывода из принятых аксиом и не противоречит ни одной из них. Эта концепция истинности выгля-

---

[5] *Дедукция* — способ рассуждения от общих положений к частным, логический вывод частных положений из какой-либо общей мысли, т.е. она представляет собой цепь умозаключений (рассуждение), в результате которых из общих знаний человек получает знание конкретное.

[6] *Индукция* — способ рассуждения от отдельных частных фактов и положений к общим выводам, обобщениям, т.е. это умозаключение от фактов к общему утверждению.

[7] См.: *Добреньков В. И., Кравченко А. И.* Фундаментальная социология. — Т. 1. — С. 112—115.

дит исключительно простой и совершенной, благодаря чему математика и особенно геометрия, которая является чисто дедуктивной наукой, считались многие столетия образцом строгости и стройности.

Однако в середине XX в. выяснилось, что некоторые весьма важные для теории множества, но далекие от очевидности положения не могут быть доказаны или опровергнуты исходя из принятых аксиом, так что принятие их (в качестве дополнительных аксиом) или отказ от них является делом вкуса каждого математика. Разработка возникших в связи с этим проблем привела к доказательству (в 1931 г.) знаменитой теоремы Гёделя о неполноте[8].

Суть теоремы Гёделя, путем перевода математической формулировки теоремы на элементарный русский язык, излагается следующим образом: «В любой системе («множестве», как говорят математики) могут содержаться элементы («утверждения»), в отношении которых принципиально невозможно провести ни доказательство их истинности, ни доказательство их ложности. Однако в более полной системе — частью которой является рассматриваемая система — такие доказательства существуют. (Естественно, и в этой более полной системе существуют свои собственные элементы, сущность которых не может быть однозначно установлена в рамках самой этой системы. Но можно определить суть этих элементов в рамках метасистемы, охватывающей «более полную» систему. И так далее.)»[9].

---

[8] Гёделя теорема о неполноте утверждает:

1) если формальная система арифметики непротиворечива, то в ней найдется формально неразрешимое предложение, т.е. такая замкнутая формула А, что ни А, ни ⌉ А не являются теоремами этой системы;

2) в качестве А можно взять формулу, которая естественным образом выражает непротиворечивость формальной арифметики.

Эта теорема показала неосуществимость в целом программы Гильберта, которая предусматривала полную формализацию существенной части математики и обоснование полученной формальной системы путем доказательства ее непротиворечивости финитными методами. Гёдель доказал, что всякая непротиворечивая формализация арифметики неполна в том смысле, что всегда можно указать истинное арифметическое предложение, которое не доказуемо средствами данной формальной системы. Если же формальная система арифметики непротиворечива, то, хотя утверждение о ее непротиворечивости и выразимо на языке арифметики, его нельзя доказать средствами этой же системы. См.: Математика // Энциклопедия / Под ред. Ю. В. Прохорова. — М.: Большая Российская Энциклопедия, 2003. — С. 141, 363, 608.

[9] См.: *Птушенко А. В.* Системная парадигма права. — С. 39—40; *Непейвода Н. Н.* Прикладная логика: Учеб. пособие. — 2-е изд. испр. и доп. — Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 2000. — С. XVI.

Таким образом, любая достаточно сильная конкретная теория неполна, в ней есть утверждение, которое нельзя ни доказать, ни опровергнуть средствами этой теории. Более того, непротиворечивость никакой математической теории, включающей понятие, по крайней мере, натуральных чисел, не может быть доказана внутри этой теории.

Принимая во внимание эту теорию Гёделя, приходится признать, что в чистых дедуктивных системах вопрос об истинности высказывания нередко решается произвольно, по соглашению. Этим доказывается невозможность полного проведения научно-правовых исследований при помощи одного «чисто дедуктивного» разума.

Однако и в большинстве индуктивных исследований невозможно определить истинность суждения о правовых явлениях исходя только из качественных наблюдений, так как в их интерпретации всегда присутствует некоторый элемент теории.

Самое важное следствие из теоремы Гёделя, применительно к поставленным в настоящей работе задачам, состоит в том, что задачи (проблемы) конституционно-правовой науки принципиально не могут быть решены исключительно в рамках только дедуктивного или индуктивного подхода к проведению научных исследований. Это возможно сделать лишь в рамках совместного использования обоих подходов (дедуктивного и индуктивного) одновременно.

Такой вывод очевидно является плохо приемлемым для ряда гуманитариев (в том числе и юристов). Он подрывает вульгарно понимаемую веру в познаваемость конституционных правовых явлений только одними эвристическими (индуктивными) методами. Исследования, проводимые в собственной облюбованной области без попытки осознать ее как часть более общей надсистемы, не оставляют никаких шансов эффективно решить свои частные локальные задачи. Любые рассуждения, не основанные на законах формальной логики, становятся малообоснованными. Оказывается, что даже самая точная из наук (математика) не может познать даже простейшее множество объектов — натуральные числа.

Следовательно, вывод, уже сделанный в социологии, справедлив и для конституционно-правовой науки: ни дедукция, ни индукция сами по себе не в состоянии обеспечить исследователей абсолютным критерием истины. Поэтому *третья группа исследователей («интеграционщиков», «комбинационщиков»)* успешно применяет в одно и то же время, но относительно к разным элементам, существующим в одной и той же теории, оба критерия истинности: дедуктивный — по отношению к тео-

ретической части научного исследования (с помощью научных методов[10], логических и математических доказательств), а индуктивный — для фактологических суждений (утверждений и предположений, гипотез), полученных опытным путем.

Благодаря этому разнородные (двойственные) части научного исследования[11] (теоретическая, объясняющая стройный ряд базисных утверждений с их внутренней непротиворечивостью; эмпирическая, описывающая внешнее согласие с реальными объективными фактами), подчиняющиеся своим законам и имеющие разные критерии истинности, оказываются органически взаимосвязанными между собой. Они составляют гармоничное целое, и многие вопросы становятся некорректными и отпадают:

— теоретическая часть опирается на данные эмпирического уровня, а не существует сама по себе;

— эмпирическая часть неотрывна от теоретического уровня, погружена в определенный теоретический контекст.

4. Осмысление особенностей применения эмпирических и теоретических методов познания, их соотношения и взаимосвязей при выработке умозаключений приводит к тому, что специалистам по конституционному праву необходимо представлять результаты своих научных исследований, корректно проработанные с помощью современной прикладной логики и языковых средств фиксирования знаний и оперирования ими[12].

---

[10] *Научный метод* (в отличие от интуиции, здравого смысла или слепой веры) подразумевает объективные наблюдения, научные измерения, полную открытость исследовательской (теоретико-методологической) техники и результатов. Это позволяет другим исследователям повторить, подтвердить или опровергнуть результаты исследований.

[11] Более подробное представление о различиях стратегий исследования, содержания и последовательности операций в *количественном и качественном исследованиях*, а также *о видах качественных исследований*, носящих характер «путеводителя», призванного помочь сориентироваться в исследовательской ситуации и выбрать свой вариант поведения, можно получить (на примере социологии) в работе В. А. Ядова. См.: *Ядов В. А.* Стратегия социологического исследования: Описание, объяснение, понимание социальной реальности. — 7-е изд. — С. 69 — 130, 319—485.

[12] См., например: *Зиновьев А. А.* Очерки комплексной логики / Под ред. Е. А. Сидоренко. — М.: Эдиториал УРСС, 2000. — 560 с.; *Непейвода Н. Н.* Прикладная логика: Учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — 521 с.; *Ивин А. А.* Логика: Учеб. для гуманитарных факультетов. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2002. — 320 с.; *Он же.* Практическая логика: Учеб. пособие. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2002. — 288 с.; *Кузина Е. Б.* Логика в кратком изложении и упражнениях: Учеб. пособие. — М.: Изд-во МГУ, 2000. — 240 с.; *Войшвилло Е. К., Дегтярев М. Г.* Логика: Учеб. для студентов вузов. — М.: Изд-во ВЛАДОС-ПРЕСС, 2001. — 528 с.; *Курбатов В. И.* Логика: Систематический курс. — Ростов н/Д: Феникс, 2001. — 512 с.

В свою очередь это диктует необходимость разработки *логической методологии для конституционного права*, учитывающей специфику проведения научных исследований в этой отрасли права и использующей все достижения передовой гуманитарной и математической мысли, а также ориентирующейся на *прикладном изложении* следующих актуальных вопросов:

а) особенности эмпирических и абстрактных (теоретических) объектов исследования конституционного права;

б) особенности применения законов (принципов) мышления (тождественности мысли самой себе, непротиворечивости мышления, его последовательности и обоснованности);

в) структура и содержание опытных (опирающихся на наблюдения, эксперименты), в том числе математических, научных теорий;

г) характеристика и структура дедуктивных и индуктивных умозаключений и их надежности;

д) логический анализ фактического эмпирического материала и синтез научного знания;

е) индуктивные выводы и формирование эвристических понятий;

ж) специфика методов исследования эмпирических систем (эвристические допущения, онтология и правила, статистическая и логическая обработка *достаточного количества* эмпирической информации);

з) виды и основные этапы разработки *гипотез*, являющихся формой теоретического познания и вырастающих из проблемной ситуации;

и) специфика (особенности) применения *практической логики* в конституционно-правовой науке:

— логические основы *аргументации* (правила аргументации, пределы контекстуальной аргументации (аргументы к традициям, к авторитету) и ошибки в аргументативных процессах);

— логические основы: *верификации* (обоснования утверждения); прямого и косвенного доказательства (правила доказательства и ошибки в процедурах доказательства: в отношении тезиса и аргументов, потери логической связи); опровержения;

— умозаключение по *аналогии* и его характерные ошибки;

— *модальная логика* (анализ модальных рассуждений (высказываний) с модальными понятиями) и логика категорических высказываний;

— ловушки языка (многозначность, эгоцентрические слова);

— процедуры *истолкования и понимания;*

— искусство *определений (дефиниций) и классификации.*

Дополнительно к изложенному сделаем следующее замечание. *Теории* изобретаются для того, чтобы получить нужные знания, не прибегая к эмпирическим исследованиям (как замена последних). В конечном итоге совпадение высказываний, получаемых посредством теорий, с эмпирическими данными оправдывает теории или заставляет их отбросить как неэффективные или даже ведущие к ошибочным результатам.

В ходе проведения эмпирических исследований зачастую выявляются (получаются) сложные *комплексы высказываний и терминов*, которые не похожи на общепринятые теории и вследствие несогласования с общенаучным представлением о теории (как методе получения новых знаний) не подпадают[13] под определение «теории».

5. В процессе взаимодействия государства, общества и личности возможно столкновение их интересов — *конфликт*. Поэтому в качестве подхода к выбору форм и способов нормативно-правового регулирования, обеспечивающих стабильность правовых отношений, часто выбирается (в доктринах и концепциях, федеральных законах, нормативно-правовых актах субъектов Федерации, практике Конституционного Суда РФ) логическая категория «*баланс интересов*» различных субъектов конституционного права.

Например: а) Закон РФ «О безопасности» требует «соблюдения *баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства* и взаимной ответственности их по обеспечению безопасности»[14];

б) согласно Концепции национальной безопасности Российской Федерации, «национальные интересы России — это совокупность *сбалансированных интересов личности, общества и государства* в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах»[15];

в) в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации указано, что под информационной безопасностью России

---

[13] См., например: *Зиновьев А. А.* Очерки комплексной логики. — С. 536—540.

[14] Ст. 5 Закона РФ «О безопасности» (от 5.03.1992 г. № 2446-1, в ред. Закона РФ от 25.12.1992 г. № 4235-1) // Рос. газета. — 1992. — 6 мая.

[15] Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24) // Рос. газета. — 1998. — 26 дек.

понимается «состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью *сбалансированных интересов личности, общества и государства*»[16].

При правовом регулировании общественных отношений в России *Конституционный Суд РФ* в своей практике использует *многократно* положения, связанные с обеспечением «*баланса интересов*». Результаты анализа практики Конституционного Суда РФ в этой сфере (199 постановлений и 505 определений за период с 14.01.1992 г. по 12.11.2003 г.)[17] показали, что правовая конструкция «баланса интересов» использовалась в 53 решениях (33 постановлениях и 20 определениях) этого Суда в следующих формулировках (*без приведения показателей,* критериев и методик определения этого «баланса интересов»):

«баланс интересов Российской Федерации и ее субъектов» — 3 раза;

«баланс интересов и прав» — 1 раз;

«баланс интересов человека, общества и государства» — 1 раз;

«баланс конституционно значимых ценностей» — 5 раз;

«баланс между публичными и частными интересами» — 9 раз;

«баланс между общественными интересами и правами частных лиц» — 2 раза;

«баланс между правами и законными интересами» разных лиц — 8 раз;

«баланс между правами и правомерными интересами общества и государства» — 2 раза;

«баланс конкурирующих конституционных ценностей» — 1 раз;

«баланс конституционно защищаемых ценностей» — 5 раз;

«баланс конституционно значимых интересов» — 1 раз;

«баланс конституционных ценностей, публичных и частных интересов» — 1 раз;

«баланс конституционных прав и свобод» — 2 раза;

«баланс государственных и частных интересов» — 1 раз;

«баланс конституционных ценностей» — 2 раза;

«баланс между интересами субъекта РФ и муниципальных образований» — 1 раз.

---

[16] Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 9.09.2000 г. № Пр-1985 // Рос. газета. — 2000. — 28 сент.

[17] См.: *Ефремов А. А.* Реализация конституционного принципа свободного перемещения финансовых средств (на анализе рынка корпоративных эмиссионных ценных бумаг): Дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2004.

Результаты исследований по оценке степени конфликтности (сбалансированности) интересов между «государством — обществом — личностью» в ряде сфер конституционно-правовой науки[18] позволили выявить следующее:

а) отработанных в методическом плане количественных методов оценки степени «баланса интересов» (конфликтности интересов) между различными субъектами правоотношений до настоящего времени в конфликтологии *не существует*; проводятся только первые работы в этом направлении путем использования структурного и вероятностного анализа;

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

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

Категория «*интересы общества*» является типичной ошибкой обыденного мышления, связанного с реификацией[19] (наделением идеального материальными чертами, при котором выдуманное становится действительностью). Общество не может мыслить, думать или чувствовать, как реальный человек. То, что выгодно обществу, чаще всего выгодно правящей верхушке, представляющей собой незначительное количество людей. Но общество и часть общества — не одно и то же. Первое нельзя подменять вторым. Интересы небольшой группы, стоящей у власти, выдаются за интересы всего населения, которое в России сильно расслоено по различным и многочисленным группам

[18] См.: *Соломатина Н. Н.* Конституционные основы частной собственности и сбережений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2003; *Симонова Н. В.* Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: Конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ России): Дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2003; *Новикова И. В.* Судебная защита как гарантия реализации конституционного права на местное самоуправление: Дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2004.

[19] *Реификация* — приписывание какому-либо идеальному явлению или процессу материального существования. Оно отражает процесс «отделения» от людей их межличностных отношений, восприятие их как вещных отношений, в значительной мере не поддающихся контролю (см.: Российская социологическая энциклопедия / Под ред. Г. В. Осипова. — С. 444; *Добреньков В. И., Кравченко А. И.* Фундаментальная социология. — Т. 1. — С. 36).

(категориям) с несовпадающими (иногда даже противоположными) интересами. Поэтому эта правящая группа власти не есть даже большинство народа. А кто выясняет реально сложившуюся в России (в ее субъектах Федерации, в муниципальных образованиях) *структуру* этого большинства народа и *интересы* (мнение) различных слоев (категорий) общества?

Фактически общество, отсутствует как субъект правоотношений (у него нет правомочий, для него не сформулированы права и обязанности).

Таким образом, в юридической науке отсутствует определение нормативно-правового «баланса интересов» для различных категорий (слоев) общества, не предложена концепция нахождения и оценки данного «баланса интересов» средствами механизма правового регулирования. Вследствие этого вполне закономерно стали предприниматься попытки использовать для анализа и разрешения юридических конфликтов известные логико-математические подходы в теории принятия решений и в конфликтологии (структурный, вероятностный, динамический, теоретико-игровой анализ[20]) путем их адаптации к исследованию конфликтности общественных отношений[21]. Постепенно в конституционную науку начинают проникать прикладные методы исследования баланса интересов и, следовательно, количественные оценки конфликтности общественных отношений.

Какова же общая схема проведения научного исследования[22] *для получения объективных знаний в конституционно-правовой науке?*

---

[20] См.: *Светлов В. А.* Аналитика конфликта: Учеб. пособие. — СПб.: Росток, 2001. — 512 с.; *Светлов В. А.* Конфликт: Модели, решения, менеджмент. — СПб.: Питер, 2005. — 504 с.; *Светлов В. А.* Управление конфликтом: Новые технологии принятия решений в конфликтных ситуациях: Учеб. пособие. — СПб.: Росток, 2003. — 136 с.; *Ларичев О. И., Мошкович Е. М.* Качественные методы принятия решений. Вербальный анализ решений. — М.: Наука. Физматлит, 1996. — 208 с.; *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах: Учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Логос, 2002. — 392 с.

[21] Подробнее см.: *Маланыч И. Н.* Методики оценки, анализа и управления конфликтами в конституционных и иных социальных и экономических явлениях: Сущность, порядок применения и результаты (на материалах Хохольского муниципального района Воронежской области): Научно-юридический отчет № 5 / Под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж: Институт регионального законодательства, 2007. — 552 с.

[22] *Научное исследование* — 1) процесс выработки новых научных знаний, один из видов познавательной деятельности; 2) получение новых объективных универсально сформулированных знаний о закономерностях развития природы и общества с помощью методов и средств, накопленных и разрабатываемых наукой. См.: Российская социологическая энциклопедия / Под ред. Г. В. Осипова. — С. 179.

Оценивая состояние правоведения, сложившееся к началу XX в., Б. А. Кистяковский писал: «Ни в какой другой науке нет столько противоречащих друг другу теорий, как в науке о праве. При первом знакомстве с нею получается такое впечатление, как будто она только и состоит из теорий, взаимно исключающих друг друга. Самые основные вопросы о существе и неотъемлемых свойствах права решаются различными представителями науки о праве совершенно различно. Спор между теоретиками права возникает уже в начале научного познания права; даже более, именно по поводу исходного вопроса — к какой области явлений принадлежит право — начинается непримиримое разделение направлений и школ в интересующей нас науке. Достаточно вспомнить наиболее существенные ответы на этот последний вопрос, чтобы сразу получить яркое представление о том, в каком неопределенном положении находится эта сфера научного знания»[23].

Сказанное выше в немалой степени относится и сегодня к конституционно-правовой науке, у которой *нет*, как системы знаний, какого-либо систематизированного изложения, ни методологии своей науки (даже в виде «руководства по методологии»), ни самих методологических принципов, правил и методов научного познания (исследования). Отсутствуют также научно обоснованные систематизированные и структурированные *словари (тезаурусы)* с понятийно-категориальным аппаратом (основными понятиями, категориями, терминами, определениями, юридическими конструкциями) для оценки эмпирических и теоретических (методологических, экспериментальных) основ научного вклада соискателя (аспиранта, докторанта) и методологии проведения диссертационных (научных) исследований (в частности, для применения системного подхода (системного метода))[24].

Структура словаря, использующегося при проведении предварительной экспертизы диссертаций, могла бы иметь, например, как уже показано[25], следующие разделы:

а) для оценки *общих* (организационных, правовых) положений процедуры проведения предварительной экспертизы диссертаций и при защите диссертаций;

---

[23] *Кистяковский Б. А.* Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. — М., 1916. — С. 371; *Тарасов Н. Н.* Методологические проблемы юридической науки. — Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. — С. 210—211.

[24] См.: *Зражевская Т. Д.* Понятийно-категориальный аппарат для проведения диссертационных исследований (в конституционно-правовой науке) и предварительной экспертизы диссертаций. — С. 23, 28.

[25] См.: Там же. — С. 28—29.

б) для формулирования *содержательной постановки* новой *научной задачи (научной проблемы)* диссертационного исследования, а также основных положений, выносимых на защиту (при этом должна быть представлена иерархия понятий (проблемная ситуация, вопрос, задача, проблема, цель) исходя из анализа деятельности в конституционно-правовой науке и единообразно для различных исследователей (авторов));

в) для оценки *эмпирических основ* научного вклада соискателя;

г) для оценки *теоретических* (методических, экспериментальных) *основ* научного вклада соискателя и *методологии* проведения диссертационных научных исследований;

д) для применения *функционально-системного подхода* (системного анализа) и научных методов диссертационного исследования в юриспруденции (по специальности 12.00.02); необходимость данного раздела назрела вследствие того, что *теория системного подхода* и особенно *методология* его применения для решения практических задач все еще остаются достаточно сложными и подчас недоступными для широкого круга научных и практических работников;

е) для оценки *практического вклада* соискателя;

ж) для оценки *аргументированности* (обоснованности, достоверности, точности, полноты, воспроизводимости, объективности) полученных соискателем результатов;

з) для оценки *качества* (стиля, логики, языка) изложения материала в диссертации и наличия в ней редакционных ошибок, неточностей, повторов, противоречий и плагиата;

и) для оценки степени *опубликованности* (объема и содержания публикаций) основных результатов научного исследования в научных изданиях (к моменту представления диссертации в диссертационный совет для ее защиты).

Кроме того, назрела объективная необходимость детализации *процедуры проведения предварительной экспертизы диссертаций* в зависимости от степени подготовленности профессорско-преподавательского состава кафедры (отдела, лаборатории, сектора), численности сотрудников и потребности совершенствования ее научных кадров по следующим вопросам:

а) способы (формы) принятия коллективных согласованных решений при предварительной экспертизе диссертаций на кафедре (с относительно малым числом сотрудников) с указанием их достоинств и недостатков;

б) процедура голосования на заседаниях кафедры при проведении предварительной экспертизы диссертаций;

в) применительно к совокупности основных *критериев* оценки диссертаций, представленных в требованиях п.п. 8, 9, 11, 12, 14, 20, 24, 25, 27 действующего «Положения о порядке присуждения ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74, необходимо *систематизировать* решающие диагностические правила экспертов при проведении ими предварительной экспертизы диссертаций (т.е. *классификационные признаки диссертаций*) в виде наиболее информативных дискретных развернутых словесных (качественных) оценок на порядковой шкале каждого критерия.

Многокритериальные *альтернативы* (возможные варианты принятия решения по диссертации) необходимо упорядочить по качеству на типовые классы принятия решений, соответствующие реальному состоянию (степени готовности) диссертации для последующего представления ее в диссертационный совет.

Ниже представлена общая схема проведения научного исследования[26] в конституционно-правовой науке, которая была апробирована в период с 2000 по 2007 г. в процессе проведения диссертационных исследований на кафедре конституционного права России и зарубежных стран ВГУ. В интересах системной полноты охвата объекта исследования эта схема представлена в виде пятиуровневой вертикально-интегрированной иерархической структуры научного знания.

Думается, что эти предложения поднимут планку требовательности к защитам диссертаций и повысят качество научного корпуса, его уровень, авторитет и значимость в решении научных задач, стоящих перед конституционно-правовой наукой.

---

[26] При обработке данной схемы учитывались и использовались материалы, представленные в известных отечественных работах. См.: *Долгов А. И.* Подготовка и экспертиза диссертаций. — МО РФ, 1995. — 215 с.; *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права: В 2 т. — Т. 1: Элементный состав. — М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2000. — 528 с.; *Зорин Г. А.* Криминалистическая методология. — Минск: Амалфея, 2000. — 608 с.; *Автономов А. С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. — М.: Инфограф, 1999. — 284 с.; *Волков В. Н., Денисов А. А.* Основы теории систем и системного анализа: Учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ГТУ, 2001. — 512 с.; *Добреньков В. И., Кравченко А. И.* Фундаментальная социология. — Т. 1. — С. 296—316, 433—461; Системотехника / Под ред. А. А. Гусакова. — М.: Фонд «Новое тысячелетие», 2002. — 768 с.

О б щ а я с х е м а
проведения научного исследования (для получения объективных новых знаний) в конституционно-правовой науке

Характеристики научного исследования: полнота (всесторонность), достоверность, воспроизводимость, доказательность (обоснованность) объективность, точность

Уровни научного исследования (основы «науки»):

1. *Прикладной* (для внедрения практических рекомендаций и нововведений, решения конкретных практических частных задач, связи науки с практикой):

1.1. Проведение сравнительно-сопоставительного анализа конституций и нормативных правовых актов зарубежных стран и России (или в отдельных отраслях или институтах права).

1.2. Обработка полученных статистических данных.

1.3. Обобщение опыта практической работы различных структур (в зарубежных странах и в России).

1.4. Обобщение и систематизация многочисленных недостатков и негативных явлений, сопровождающих исследуемую предметную область.

1.5. Оперативные частные конкретные исследования, проводимые в короткий срок и на одном конкретном объекте для правовой диагностики той или иной маломасштабной ситуации или явления.

1.6. Внедрение полученных результатов.

2. *Эмпирический* (для приращения научных знаний, обеспечения надежной проверки теоретических знаний и их верификации):

2.1. Методологические принципы конституционной науки для исследования различных ситуаций в зависимости от условий.

2.2. Принятие особых эвристических правил, расширяющих класс правил вывода (общеизвестные правила генерализации, т.е. построения высказываний в виде правил индукции).

2.3. Реальные факты (события), полученные с помощью наблюдений и экспериментов.

2.4. Систематизированные научные факты*, полученные на основе сбора и обобщения зафиксированных событий (явлений).

2.5. Эмпирические *гипотезы, концепции, соотношения*, вытекающие из фактов, известных «науке».

2.6. Эмпирические *научные выводы, рекомендации* (в том числе *принципы, закономерности*) с их обоснованием.

2.7. Выявление и исследование эвристических допущений относительно изучаемых в данной науке объектов (на языке данной науки и с ее специфическим содержанием, но не на языке логики).

3. *Частные (специальные) теории*: конкретно-научные понятия и суждения, описывающие отдельное явление (группу явлений) или процесс (совокупность процессов), получивших подтверждение в результате эмпирических исследований (для предсказания будущих событий и фактов):

3.1. *Понятийно-категориальный аппарат* (понятия, категории, термины, определения, юридические конструкции).

3.2. *Научно-методический аппарат* (постановка научной задачи (проблемы); методы (подходы), методики (алгоритмы, модели); теории).

4. *Общая теория*: теоретические понятия и суждения, объясняющие крупный формат правовой реальности, изучаемый наукой конституционного права (категории самого абстрактного уровня):

4.1. Общесистемные закономерности** (для данной предметной области).

5. *Научная картина мира* (для системной полноты охвата объекта исследования и определения пути, по которому динамика интересов (государства, общества, личности) продвигает далее конституционно-правовую науку и результаты ее действия):

5.1. Философские основания (идеи, принципы) науки конституционного права, имеющие универсальное значение.

5.2. Общефилософские (метатеоретические) положения о строении правовых конституционных знаний (онтология) и его развитии (динамика, генезис).

5.3. Общетеоретические и общенаучные основания (принципы, идеи) и самые общие суждения об изучаемой правовой реальности, выступающие в роли нормативных регуляторов деятельности ученых-конституционалистов (объективность и достоверность научного знания, истинность).

5.4. Самые общие представления о том, как устроена и каким законам подчиняется правовая реальность, в которой существует конституционное право (государство, общество, личность, схема объекта исследования).

* Единого определения научного факта в философии науки не существует. Наиболее четко прослеживается два подхода: либо говорят о фактах как реальных явлениях, либо факты понимают как высказывания ученых об этих явлениях, событиях. Одновременно предпринимаются попытки рассматривать факт и как явление, и как знание ученого об этом явлении. Реально существующее явление и результат его познания хотя и находятся в тесной связи и зависимости, тем не менее представляют две качественно различные формы — социальное бытие и мышление (см.: *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права: В 2 т. Т. 1: Элементный состав. — М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2000. — С. 306).

** См.: *Прангишвили И. В.* Системный подход и общесистемные закономерности. — М.: СИНТЕГ, 2000. — С. 406—511.

М. В. Карасёва (Сенцова)

доктор юридических наук, профессор

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ НАУКА В XXI ВЕКЕ: НОВАЯ ПАРАДИГМА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО МЫШЛЕНИЯ

Финансовое право в XXI столетии в России принципиально изменилось в сравнении с тем, что оно представляло собой в предыдущем веке. Как известно, причин тому много. Главная из них состоит в том, что в последнем десятилетии XX в. Россия стала на путь развития рыночной экономики. Соответственно государство начало строить свои финансовые взаимоотношения с многообразными хозяйствующими субъектами, принадлежащими к различным формам собственности не путем всеохватного регулирования их деятельности, как было в советское время, а исключительно через налоговое регулирование, банковский процент и др.

В этих условиях в финансовом праве вместо ранее существовавшего института «налоговое право» сформировалась подотрасль «налоговое право». Появились принципиально новые финансово-правовые институты, которые не существовали до недавнего времени: институт государственных внебюджетных фондов, институт расходов государственных внебюджетных фондов. Сегодня все больше ученых склоняются к тому, чтобы рассматривать государственный финансовый контроль как подотрасль финансового права и т.д.

Как результат развития отрасли финансового права, принципиально изменилась и финансово-правовая наука. Если охарактеризовать ситуацию в целом, то можно сказать, что *сегодня изменилась парадигма финансово-правового мышления.* Финансово-правовая наука стала акцентировать свое внимание *не на управленческой, а на имущественной составляющей финансово-правового регулирования.* Раньше финансово-правовая наука, исследуя финансовые процессы, опиралась на властную составляющую в финансово-правовом регулировании. Иначе говоря, акцент делался на органы, осуществляющие финансовую деятельность государства, их компетенцию, выявлялись особенности финансово-правовых отношений как отношений управленческих и т.д.

© Карасёва (Сенцова) М. В., 2008

В настоящее время финансово-правовая наука не столько занимается анализом управленческой, сколько имущественной природы финансово-правовых отношений. И это не случайно, ибо еще в советское время ученые обращали внимание на то, что финансовые правоотношения являются властно-имущественными[1]. Однако в советское время перемещение имущества в форме налогов, сборов, неналоговых платежей и т.д. происходило главным образом в рамках одного собственника — государства. В связи с этим государству в построении финансово-правовых отношений не приходилось принимать во внимание имущественный по сути характер этих отношений и учитывать в данных отношениях интересы каких-либо субъектов, кроме собственно государственных интересов. Соответственно государству не приходилось вырабатывать адекватный механизм правового регулирования. Поэтому признак властности отношений, составляющих предмет финансового права, являлся доминантой в характеристике его сущности.

Сейчас ситуация изменилась. Признак властности, являясь существенным признаком отношений, составляющих предмет финансового права, *не является всепоглощающим*. Помимо властности в современных условиях *весьма ярко проявился и имущественный характер вышеназванных отношений*. Формальным свидетельством этого является использование в финансово-правовом регулировании правовых механизмов, способных обслуживать только имущественные отношения. В частности, в налоговом праве стал использоваться механизм зачета (ст. 78 НК РФ), в бюджетном праве — механизм пени (ст. 290, 291 БК РФ), который традиционно использовался только в налоговом праве, а также применительно к неналоговым платежам. В связи с принятием в 1998 г. Налогового кодекса РФ (ч. 1) в налоговом праве появились механизмы: списания безнадежных долгов по налогам и сборам (ст. 59 НК РФ), солидарных должников по налогам и сборам в случае реорганизации юридического лица (п. 8 ст. 50 НК РФ) и др. В данном случае показательно то, что аналогичные по сути механизмы имеются в гражданском праве — отрасли, традиционно регулирующей имущественные отношения. В частности, механизмы зачета и пени, солидар-

[1] См.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. — М., 1960. — С. 137; *Братусь С. Н.* Предмет и система советского гражданского права. — М., 1973. — С. 40.

ных должников всегда использовались в гражданском праве. Механизму списания безнадежных долгов по налогам и сборам соответствует в гражданском праве механизм прекращения обязательств невозможностью исполнения (ст. 416 ГК РФ).

Поскольку разработка понятия «имущественные отношения» всегда являлась прерогативой науки гражданского права, постольку современная наука финансового права в России стала активно обращаться к выводам науки гражданского права.

Прежде всего, сегодня наука финансового права пришла к выводу, что имущественное финансовое правоотношение, так же как и гражданское, может быть подразделено на два вида: имущественные финансовые правоотношения, являющиеся по природе *обязательственными*, и имущественные финансовые правоотношения, принадлежащие по природе к отношениям *права присвоения*.

К первого рода имущественным отношениям относятся налоговые правоотношения. В частности, отношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов и сборов; по возврату из бюджета излишне уплаченных налогов; по взысканию налогов и т.д. Финансово-правовая наука установила, что они обладают всеми признаками обязательственных правоотношений согласно критериям, выработанным цивилистикой. Во-первых, эти отношения в качестве объекта имеют имущество — деньги (вещи) и имущественные права (права требования к банку на денежные средства). Во-вторых, данные отношения относительные, т.е. стороны этих отношений строго определены и конкретны. В-третьих, эти отношения активного типа, т.е. такие, где одно лицо обязано совершить в пользу другого лица определенные действия. Данное правоотношение развивается за счет активного поведения обязанного лица. В-четвертых, нарушение этого правоотношения обеспечивается санкцией в виде штрафа, предусмотренного в главе 17 НК РФ.

В финансовом праве категория «обязательство» стала использоваться применительно к налоговым правоотношениям. Впервые, наверное, о налоговом правоотношении как обязательственном сказал Л. А. Лунц[2]. В новое время теория налогового обязательства обрела свою жизнь благодаря явно имущественному характеру отношений, составляющему предмет финансово-

[2] См.: *Лунц Л. А.* Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. — М., 1999. — С. 28.

правового регулирования в целом и налогово-правового регулирования в частности.

Однако некоторые ученые считают, что вместо понятия «налоговое обязательство» необходимо употреблять понятие «налоговая обязанность». Представляется, что здесь имеет место непонимание принципиального различия этих категорий. Категория «налоговое обязательство» не устраняет понятия «налоговая обязанность». Категорией «налоговое обязательство» всегда охватывается правоотношение, имеющее следующие признаки: это правоотношение а) имущественное, б) регулятивное, в) активного типа, т.е. развивающееся за счет активного поведения должника, г) относительное. Налоговая обязанность является одним из элементов юридического содержания правоотношения, обозначенного как налоговое обязательство.

Возникают вопросы: Каковы функции категории «налоговое обязательство»? Зачем эта категория нужна в финансовом праве?

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо исходить из тех функций, которые традиционно выполняет категория «обязательство» в гражданском праве. К сожалению, сегодня об этом многие забыли, а поэтому считают, что обязательство — явление, характерное исключительно для гражданского права.

История развития цивилистической мысли свидетельствует, что все правовые нормы и соответственно имущественные отношения, составляющие римское гражданское право, были переклассифицированы немецкими юристами в XVI—XVII вв. Стали выделяться вещное право, обязательственное право, семейное право и наследственное право[3]. Таким образом, категория «обязательство» дала начало существованию одной из классификационных групп имущественных отношений, существующих наряду с отношениями вещного, наследственного права и др. Следовательно, категория «обязательство», в том числе в налоговом праве, предназначена только для того, чтобы отделить из всего многообразия имущественных отношений те, в рамках которых происходит перемещение имущества от одного субъекта к другому. Как в гражданском, так и в финансовом праве категория «обязательство» выполняет исключительно классификационную функцию.

Вторую группу имущественных отношений в финансовом праве составляют отношения права присвоения. Сюда относятся отношения собственности, регулируемые финансовым правом.

---

[3] См.: *Иоффе О. С.* Цивилистическая доктрина феодализма // Иоффе О. С. Гражданское право: Избр. труды. — М., 2000. — С. 50.

Финансовое право регулирует, прежде всего, отношения собственности государства и муниципальных образований на имущество в виде денежных средств, составляющее казну Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В соответствии со ст. 214 и 215 Гражданского кодекса РФ в государственной и муниципальной собственности находится имущество, составляющее казну Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. В состав этого имущества, исходя из содержания вышеназванных статей, входят средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований. Кроме того, в современных условиях в состав государственной казны РФ следует включать средства государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а в состав государственной казны субъектов РФ — средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

В Гражданском кодексе РФ и, таким образом, нормами гражданского права закрепляется право государственной и муниципальной собственности на вышеназванные финансовые ресурсы, а непосредственное регулирование владения, пользования и распоряжения государственной казной осуществляется в соответствии с нормами финансового права.

Правовой режим владения средствами бюджетов всех уровней бюджетной системы и, в частности, федерального бюджета определен в ст. 38^2 и 215^1 Бюджетного кодекса РФ. Из анализа этих статей следует, что Российская Федерация в лице Федерального казначейства является владельцем федеральных бюджетных средств. Федеральному казначейству принадлежит единый счет федерального бюджета, который находится в Банке России (ст. 38^2, 215^1 БК РФ). Однако бюджетные средства находятся на счете в Банке России не в виде денежных купюр, а в безналичной форме. Следовательно, бюджетные средства являются объектом права собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований не как вещи, а как права требования[4]. Соответственно Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования владеют бюджетны-

[4] См.: *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. — Книга первая: Общие положения. — М., 2001. — С. 284—295; *Ефимова Л. Г.* Банковское право. — М., 1994. — С. 181; Гражданское право / Под ред. Е. А. Суханова. — М., 2002. — Т. 1. — С. 511, 520.

ми средствами не как какими-либо вещами, а имеют в отношении бюджетных средств права требования к Банку России и другим уполномоченным банкам.

Правомочие пользования бюджетными средствами со стороны Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований осуществляется через расходование этих средств. Последнее обусловлено тем, что полезные свойства денежных средств проявляются не иначе как через их функции (платежа, обращения и др.), для реализации которых собственник должен вступить в правоотношение с другими субъектами. Правовой режим государственных и муниципальных расходов определен в ст. 65—87 Бюджетного кодекса РФ. Пользование бюджетными средствами со стороны вышеназванных собственников неотделимо от их распоряжения. Закон (постановление) о бюджете на будущий финансовый год является тем актом, в котором Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования выражают свою волю на отчуждение бюджетных средств, которые поступят к ним, согласно этому закону, в следующем финансовом году. Учитывая, что право собственности на бюджетные средства представляет собой не право на вещь, а право на право требования, фактически Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования осуществляют пользование и распоряжение своими правами требования[5].

Что касается отношений собственности на государственные внебюджетные средства, то они также урегулированы нормами финансового и, в частности, бюджетного законодательства. Исходя из ст. 214 ГК РФ, средства государственных внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности и составляют казну РФ. Эти средства находятся на счетах Федерального казначейства РФ, в Центральном банке РФ[6]. Из этого следует, что Российская Федерация владеет средствами государственных внебюджетных фондов в лице Федерального казначейства как уполномоченного государством органа. Правомочия пользования и распоряжения средствами государственных внебюджетных фон-

[5] Нельзя не замечать, что правомочие пользования бюджетными средствами со стороны собственника осуществляется в рамках обязательственного правоотношения. Фактически Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования в процессе использования бюджетных средств передают свои права собственности на эти средства многочисленным субъектам (получателям бюджетных средств) согласно закону (постановлению) о бюджете на текущий год.

[6] Начиная с 1 января 2010 г.

дов осуществляются аналогично тому, как это имеет место со средствами бюджетов. Точнее, правомочие пользования осуществляется Российской Федерацией через расходование средств государственных внебюджетных фондов, что урегулировано целым рядом финансово-правовых актов[7]. При этом Российская Федерация выражает свою волю на отчуждение данных средств в ежегодно принимаемых федеральных законах о бюджетах Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ст. 145 БК РФ). При этом надо иметь в виду, что, так же как и в случае с бюджетными средствами, право собственности государства на внебюджетные средства является не правом на вещь, а правом требования, что обусловлено существованием этих денежных средств исключительно в безналичной форме.

Помимо отмеченного, финансовое право регулирует отношения собственности физических лиц и организаций. К числу последних относятся субъекты, подпадающие под понятие «организация», данное в п. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ: юридические лица, образованные в соответствии с законодательством РФ, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, созданные на территории Российской Федерации.

Регулирующая роль финансового права в отношении названных субъектов проявляется в том, что оно нормами, содержащимися в ч. 2 Налогового кодекса РФ, а также в федеральных и региональных законах, постановлениях представительных органов местного самоуправления о налогах, ограничивает право собственности налогоплательщика на свободное, беспрепятственное распоряжение своим имуществом. Это следует из понятия налога, данного в ст. 8 Налогового кодекса РФ: налог — платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме от-

[7] См.: Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования: Утв. Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998; Положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования на 1993 год от 24.02.1993; Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 «О фонде социального страхования Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 31.08.2002 «О порядке формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве» и др.

чуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Фактически физическое лицо или организация, признаваемые налогоплательщиками в силу налогового законодательства, не могут распоряжаться своей собственностью исключительно по собственному усмотрению, а вынуждены отчуждать часть этой собственности в пользу государства или муниципальных образований. В связи с этим Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» подчеркнул, что «налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью *своего* (курсив наш. — *М. К.*) имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства»[8]. Таким образом, налоговый закон фактически ограничивает правомочие распоряжения как составляющее право собственности налогоплательщика.

Следует отметить, что впервые выводы финансово-правовой науки о финансово-правовом регулировании отношений собственности нашли подтверждение в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в бюджетном правоотношении присутствуют имущественные начала и властный характер правового регулирования[9].

Более того, в настоящее время финансово-правовая наука стала активно исследовать конструкции имущественных отношений, созданные цивилистикой. Это делается для того, чтобы в ходе финансово-правового регулирования более эффективно использовать технико-юридический инструментарий построения имущественных отношений.

В современных условиях финансово-правовая наука пришла к выводу, что *финансовое право в равной мере является как материальной, так и процессуальной отраслью права*.

---

[8] Рос. газета. — 1996. — 26 дек.

[9] См.: Там же. — 2004. — 25 июня. Сегодня Конституционный Суд РФ отошел от своих выводов. В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. ограничение права субъектов РФ на распоряжение бюджетными средствами признано конституционным.

Финансовое право всегда рассматривалось как отрасль преимущественно материального права. Процессуальную часть финансового права традиционно составлял лишь бюджетный процесс.

В настоящее время благодаря активному развитию налогообложения со всей очевидностью выявилось объективно существующее противоречие между интересами налогоплательщика и государства. Налогоплательщик постоянно стремится к увеличению своего дохода, и в этом заключается его имущественный интерес. Аналогичный интерес государства заключается в том, чтобы на законных основаниях изъять часть этого дохода на реализацию публичных целей. Противоречие между налогоплательщиком и государством не может быть преодолено. Однако существующая угроза перерастания этого противоречия в конфликт заставила государство установить в Налоговом кодексе РФ весьма развернутый порядок реализации налогоплательщиком его налоговой обязанности. Научный анализ позволил установить, что сегодня можно говорить о существовании налогового процесса как разновидности процесса в финансовом праве.

Об этом свидетельствуют следующие доводы.

Во-первых, в налоговом законодательстве содержится более 30 норм, определяюших порядок налогового правоприменения. Таким образом, массив норм, который может сформировать налоговый процесс, имеет место.

Во-вторых, все нормы, определяющие порядок налогового правоприменения, регулируют не разрозненные, отделенные друг от друга процедуры, а взаимосвязаны в цепочку, составляют единое целое.

Все правоотношения, возникающие на основе реализации норм, определяющих порядок налогового правоприменения, могут быть сгруппированы в отдельные структуры — стадии, производства.

Обязательным участником налогово-процессуальных отношений являются налоговые органы. Именно они принимают акты применения налогового права. Естественно возникает вопрос: почему то, что называется налоговый процесс, не является разновидностью административного процесса? Существует целый ряд доводов в пользу этого.

1. Налоговый процесс обеспечивает реализацию материальных норм налогового права, являющихся по своему содержанию исключительно имущественными. Таким образом, особенности налогово-процессуальных отношений и юридических конструк-

ций этих отношений производны от имущественного характера материальных налоговых правоотношений.

2. Налоговый процесс обеспечивает не просто имущественные, а обязательственные правоотношения как разновидность имущественных.

3. Налоговый процесс, в отличие от административного, представляет собой единое целое и направлен на обеспечение налогоплательщиком его налоговой обязанности. В этом смысле он включает все виды производств: как правоприменительное (положительное), так и юрисдикционное производство. Административный процесс не однороден и направлен на организацию повседневной работы исполнительного аппарата либо на обеспечение законных интересов юридических и физических лиц.

К. Ю. Кудрина

кандидат юридических наук

ВЛИЯНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ФАКУЛЬТАТИВНОГО ФАКТОРА НА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В РОССИИ

Факторы, влияющие на законотворчество, — это обстоятельства, условия, требования, явления общественной жизни и правовой действительности, которые составляют сущность законотворческого процесса, обусловливают его содержание и формы выработки нормативных предписаний, влияют на согласование потребностей и интересов субъектов законотворчества с целью их закрепления в законе. Выявление, учет и взаимодействие факторов, воздействующих на необходимость в разработке, принятии, изменении или отмене того или иного нормативного правового акта, на подготовительной стадии законотворческого процесса, согласование и сочетание их при непосредственном проектировании правовых норм является одной из важнейших составляющих законотворческой деятельности.

В Российской Федерации четко прослеживается влияние следующих факторов: а) императивные (правовые) факторы-тре-

© Кудрина К. Ю., 2008

бования — правила, закрепленные в нормативных правовых актах, обязывающие законодательные (представительные) органы государственной власти принять соответствующий закон; б) факторы-обстоятельства — явления, сопутствующие законотворческому процессу: объективные (социально-экономические) и субъективные (мировоззрение, правосознание, правовая культура субъектов законотворчества; в) факторы-условия — явления, от которых зависит создание закона: обязательные (компетенционные, юридико-технологические) и факультативные (уровень развития гражданского общества, влияние зарубежного законодательства).

В целях совершенствования процедур выработки правовых предписаний в России был исследован зарубежный опыт законотворчества. Сравнительно-сопоставительный анализ процессуальных аспектов законотворческого процесса в конституциях зарубежных государств акцентирует внимание на следующих его характеристиках:

1. Выявлены процедурные аспекты создания правовых предписаний.

В конституциях европейских и иных рассмотренных государств отсутствует определение понятия «законотворчество», однако некоторые из них предусматривают нормы, посвященные порядку принятия нормативных правовых актов. Например, одна из глав Конституции Княжества Андорры посвящена законодательной процедуре[1], Австрийской Республики — федеральному законодательному процессу (ст. 41—49b). Глава 10 Основного Закона Республики Азербайджан регулирует отношения, касающиеся системы законодательства, а также видов и процедур заключения международных договоров (ст. 149—151), аналогичные положения содержатся в конституционном законодательстве Княжества Андорры (ст. 64—67), Франции (ст. 52—55). Кроме того, в Конституциях Испании (глава 2), Италии (раздел 2), Молдовы, Латвии, Финляндии, Эстонии закреплены нормы, регулирующие разработку законов: виды законов, право законодательной инициативы, порядок принятия законов. Раздел второй Конституции Королевства Нидерландов отражает процедуру принятия решений законодательными органами[2].

---

[1] См.: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л. А. Окунькова. — М., 2001. — Т. 1. — С. 238.

[2] См.: Там же. — Т. 2. — С. 623—624.

Глава 8 Конституции Швеции предусматривает порядок принятия законов и других предписаний, а также учреждение Законодательного Совета, куда входят члены Верховного Суда и Верховного административного Суда, для дачи заключений на законопроект[3]. Секция 8 (ст. 59—69) Основного Закона Бразилии посвящена законодательному процессу.

2. Конституционное законодательство ряда государств содержит процедурные нормы, отражающие особенности законотворческой деятельности органов государственной власти:

а) нормативные правовые акты главы государства и правительства издаются только во исполнение закона и на основании принципов их разработки, указанных в законодательных предписаниях (Конституции Республики Казахстан (ст. 62), Албании (ст. 118), Польши (ст. 87—94), Португалии (ст. 112)). В Федеративной Республике Германия одобрение Бундестага необходимо для определенного вида постановлений Правительства или федерального министра и постановлений, принятых на основании закона (ст. 70—82);

б) порядок принятия административных и судебных кодексов осуществляется в форме особого закона пленумом парламента, таким же способом производится кодификация (ст. 76 Конституции Греции);

в) процедуры принятия правовых предписаний составных частей государства как унитарных, так и федеративных установлены в Конституциях: Австрии (ст. 97, 98, 99 — все решения законодательного органа субъекта доводятся губернатором земли до сведения Ведомства Федерального Канцлера, которое может возразить против него в течение 8 недель); Княжества Андорры (ст. 79—84 — предусматривающие формы актов территориальных организаций); Федеративной Республики Германия (ст. 70—75, 80 — аспекты разграничения полномочий между землями и Федерацией); Испании (глава 3 — нормы, определяющие виды, порядок принятия статутов, соглашений автономных сообществ); Италии (глава 5 — утверждение правительственного комиссара и порядок принятия решений областей); Португалии (ст. 225—234 — подпись и вето Министра Республики в отношении актов административно-территориальных единиц) и Швейцарской Конфедерации (ст. 51 — о конституциях кантонов);

[3] См.: Там же. — Т. 3. — С. 610—613.

г) Конституции арабских республик содержат положения о главном источнике законодательства — шариате[4] (ст. 3 Конституции Йеменской Республики), однако в Египте (ст. 64) основа государственной власти — верховенство закона. В Ливанской Республике Президент обладает правом отлагательного вето в отношении любого решения Совета министров (ст. 56), акты Президента скрепляются подписью Председателя Правительства и соответствующего министра (ст. 54) — аналогичное положение характерно для большинства европейских государств.

3. Доказана необходимость применения института делегирования для закрепления процедур его применения в соответствующих законах федерального и регионального уровней для адекватности (упрощения) процедуры передачи правомочий по изданию нормативных правовых актов.

Институт делегирования (передачи прав, полномочий от одних органов власти или должностных лиц другим[5]) закреплен в конституциях ряда европейских стран и арабских республик. Некоторые авторы дифференцируют указанное правовое явление, выделяя такие понятия, как «делегация» (поручение одним органом другому рассмотрения и разрешения вопросов своей компетенции на постоянной основе или на определенное время[6]), «делегирование власти» (обусловленное суверенитетом народа его право наделять органы государственной власти и местного самоуправления полномочиями осуществлять эту власть[7]), «делегированное законодательство» (издание правительством или главой государства по уполномочию парламента нормативных актов, фактически обладающих силой закона[8]). Отмечают как преимущества, так и недостатки такого способа передачи правомочий по изданию актов. Благодаря делегированному законодательству правительство может более оперативно реагировать на ситуации, требующие безотлагательного вмешательства, издаваемые таким образом правила и инструкции могут изменяться и

---

[4] См.: *Сапронова М. А.* Государственный строй и Конституции арабских республик. — М., 2003. — 127 с.

[5] См.: *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1997. — С. 110.

[6] См.: Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2001. — С. 186.

[7] См.: *Иванец Г. И., Калинский И. В., Червонюк В. И.* Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В. И. Червонюка. — М., 2002. — С. 74.

[8] См.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2004. — С. 144.

дополняться, не прибегая к необходимости принятия соответствующего акта парламента. Основная критика делегирования сосредоточена на том, что правотворчество передается в руки чиновников и правительства и количество подобных актов значительно превосходит численность законов[9]. В целях систематизации исследованного конституционного законодательства относительно данных юридических конструкций необходимо выделить следующие виды классификации делегирования:

1. В зависимости от системы взаимоотношений органов публичной власти:

а) делегирование по «вертикали» — разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти. В Российской Федерации на конституционном уровне и в федеральных законах[10] установлены критерии разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, органами власти субъектов РФ[11] (ст. 72, 76, ч. 2 и 3 ст. 78) и органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 132). В Воронежской области принят закон[12], определяющий принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями данного субъекта РФ, а также формы и методы контроля за реализацией переданных полномочий, равно как законы в определенных сферах общественных отношений по утверждению границ охранных зон газораспределительных сетей и установлению ограничений прав на входящие в них земельные участки[13], по совершению нотариальных действий[14].

---

[9] См.: *Романов А. К.* Правовая система Англии: Учеб. пособие. — 2-е изд., испр. — М., 2002. — С. 136—138.

[10] См.: Глава 4 (ст. 19—21) Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 12.08.2004 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

[11] См.: Глава 4.1 (ст. 26.1—26.9) Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 29.12.2004 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Рос. газета. — 1999. — 19 окт.; 2004. — 30 дек.

[12] См.: Закон Воронежской области от 16.06.1999 г. № 95-II-ОЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Воронежской области и органами местного самоуправления» // СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

[13] См.: Закон Воронежской области от 02.10.2003 г. № 50-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Воронежской области по утверждению границ охранных зон газораспределительных сетей и установлению ограничений прав на входящие в них земельные участки» // Там же.

[14] См.: Закон Воронежской области от 30.05.2000 г. № 163-II-ОЗ (в ред. от 15.12.2000 г.) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по совершению нотариальных действий» // Там же.

В ст. 150 Конституции Испании и ст. 117 Конституции Италии предусмотрены положения передачи законодательных полномочий от парламента к автономиям;

б) делегирование по «горизонтали» — передача права на издание нормативных правовых актов от одного органа государственной власти другому. Парламент делегирует полномочия либо главе государства (ст. 42 Конституции Австрийской Республики, ст. 101 Конституции Республики Беларусь, ст. 44* Конституции Греции, ст. 29 Конституции Исландии, ст. 62 Конституции Бразилии, ст. 124 Конституции Алжира, ст. 147 Конституции Республики Египет, ст. 111 Конституции Сирии), либо правительству (Конституции Княжества Андорры (ст. 58—63), Испании (ст. 81—84), Италии (ст. 76—77, Португалии (ст. 169)), либо министрам, возглавляющим департаменты правительства (Великобритания). В Конституциях Египта (ст. 144) и Йемена (ст. 120) указывается на право Президента делегировать издание актов, входящих в его компетенцию, другим лицам. В Российской Федерации отсутствует подобный аспект передачи полномочий.

2. В зависимости от этапа делегирования издаваемых нормативных предписаний выделим:

а) предварительное делегирование, осуществляемое на основании закона, устанавливающего предмет, сроки, объем передаваемых прав, круг вопросов, способы контроля передачи прав на издание акта, имеющего силу закона (Конституция Княжества Андорры (ст. 58—63)). В ст. 101 Конституции Республики Беларусь, кроме всего прочего, определен круг вопросов, не подлежащих такому регулированию. В Бразилии (ст. 62) управомочие осуществляется в форме резолюции парламента. В Италии (ст. 76—77) вид акта, на основании которого осуществляется такая рокировка, не указан. В российском законодательстве содержатся процедурные нормы подобного вида делегирования относительно формы закона по передаче полномочий органам государственной власти субъекта РФ, определяющего права и обязанности указанных субъектов; методику расчета нормативов общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов РФ на осуществление соответствующих полномочий; порядок отчетности; процедуру контроля за исполнением условий соглашения; условия и порядок временного изъятия соответствующих полномочий; принци-

пы и порядок заключения договоров и соглашений о разграничении компетенции[15];

б) последующее делегирование — утверждение нормативных правовых актов, имеющих силу закона в течение определенного времени после его принятия (ст. 42 Конституции Австрийской Республики, ст. 124 Конституции Алжира).

В Конституции Турции (ст. 91) отражено совмещение двух видов передачи полномочий — принятие акта Советом Министров на основании закона и его последующее одобрение парламентом. В Казахстане отсутствуют нормы о делегировании полномочий, однако Президент вправе издавать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Мажилисем и Сенатом нового закона (ст. 61).

3. В зависимости от условий осуществления подобных правомочий реализуется срочное делегирование (в период чрезвычайного положения, «для предотвращения явного или непоправимого вреда», «исключительной срочности и непредвиденной необходимости»). Глава государства или правительство издают временные акты, сопоставимые с юридической силой закона для последующей передачи парламенту. Многие государства (Исландия, Греция, Дания, Испания, Италия, Бразилия, Алжир, Египет) совмещают такой вид делегирования с предварительным или последующим. В условиях военного и чрезвычайного положений указы Президента РФ об их введении утверждаются Советом Федерации. Данные законы устанавливают содержание таких актов главы государства, как: обстоятельства, послужившие основанием для их введения; исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод юридических и физических лиц; время вступления указа в силу; срок действия чрезвычайного положения[16]. В период военного положения определяются также границы территории, на которой оно вводится[17]. В указанных условиях органы публичной власти функционируют в особом режиме, и Президент имеет право приоста-

---

[15] См.: Часть 2 ст. 26.3, ст. 26.7, ст. 26.8 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 29.12.2004 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Рос. газета. — 1999. — 19 окт.; 2004. — 30 дек.

[16] См.: Статьи 5, 15 Федерального конституционного закона от 16.05.2001 г. «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2227.

[17] См.: Статья 4 Федерального конституционного закона от 16.01.2002 г. «О военном положении» // СЗ РФ. — 2002. — № 5. — Ст. 375.

навливать действие правовых актов органов власти субъектов и органов местного самоуправления.

Отдельные ученые[18] выделяют подразумеваемое делегирование законодательной компетенции, когда парламент сознательно издает акты, составленные в общих выражениях (рамочное, «скелетное законодательство»), делая применение их невозможным без соответствующего законодательства органов исполнительной власти. Нормативные правовые акты федерального и регионального уровней в Российской Федерации изобилуют подобными нормами. Зачастую в законе не отражены: а) форма акта и содержание отсылочных полномочий (например, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о собраниях, митингах, демонстрациях и пикетированиях[19] Президент РФ, Правительство РФ и органы государственной власти субъектов РФ принимают и издают нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения указанных видов непосредственной демократии; аналогичные положения имеются в Законе об альтернативной гражданской службе[20], нормы ч. 3 ст. 6, ч. 8 ст. 19, ч. 3 ст. 23 которого носят отсылочный характер без конкретизации указанных характеристик); б) срок принятия либо не указан (положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы[21] было принято спустя полгода после вступления соответствующего закона в действие), либо сделан акцент только на праве, а не на обязанности президента и правительства привести свои нормативные правовые акты в соответствие с законом в определенные сроки (ч. 2 ст. 44 Закона о гражданстве РФ[22]); в) отсутствует указание на формы контроля за их реализацией.

В целях устранения недостатков подразумеваемой законодательной компетенции на федеральном и региональном уровнях предлагается законодательно закрепить процессуальные аспекты

---

[18] См.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2004. — С. 144.

[19] См.: Федеральный закон от 4.06.2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Парламентская газета. — 2004. — 22 июня.

[20] См.: Федеральный закон от 28.06.2002 г. (в ред. от 22.08.2004 г.) «Об альтернативной гражданской службе» // Рос. газета. — 2002. — 30 июля; 2004. — 31 авг.

[21] См.: Постановление Правительства РФ от 28.05.2004 г. № 256 «Об утверждении положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы» // Рос. газета. — 2004. — 2 июня.

[22] См.: Федеральный закон от 19.04.2002 г. (в ред. от 11.11.2003 г., 02.11.2004 г.) «О гражданстве Российской Федерации» // Рос. газета. — 2002. — 5 июня; 2003. — 14 нояб.; 2004. — 5 нояб.

делегирования полномочий по изданию правовых предписаний между органами исполнительной и законодательной власти: в Федеральном законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации» предусмотреть соответствующую главу о понятии, видах, принципах осуществления делегирования; в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в главу 4 ввести статью, определяющую процедуру передачи полномочий по изданию нормативных правовых актов между региональным парламентом и главой субъекта РФ; в отсылочных нормах законов установить: вид органа и формы акта, изданные во исполнение закона; исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих регулированию; срок его принятия; способы контроля за осуществлением таких полномочий.

Таким образом, с целью исследования положительного воздействия зарубежного опыта на развитие российского законодательства представлены результаты сравнительно-сопоставительного анализа процессуальных аспектов законотворческого процесса конституций ряда зарубежных государств, что позволило выявить особенности законотворческой деятельности в данных странах, в том числе использование института делегирования законотворческих полномочий для закрепления процедур его применения в соответствующих федеральных и региональных законах. Предложена новая классификация его видов для упрощения порядка передачи законотворческих полномочий и совершенствования процедур выработки нормативных правовых актов высшей юридической силы.

Н. Ю. Логачёва

кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Конституционные правоотношения с участием государства как законодателя и хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) представляют собой об-

© Логачёва Н. Ю., 2008

щественные отношения, урегулированные нормами Основного Закона и складывающиеся при закреплении принципов осуществления экономической деятельности по поводу перемещения товаров, услуг, финансовых средств, установления прав, свобод юридических лиц, гарантий их реализации, взаимной ответственности государства и субъектов экономической деятельности, порядка и способов введения ограничений принадлежащих им прав.

Данные правоотношения возникли 12 декабря 1993 г. после проведения всенародного референдума по принятию Конституции РФ.

Применительно к экономическим отношениям можно выделить следующие направления существующего конституционно-правового регулирования:

определение правового режима экономической и предпринимательской деятельности (ст. 34, 35, 74, 75);

конституционно-правовой статус предпринимателя (физического лица);

имущественная основа предпринимательства (ст. 8, 9, 34, 35);

государственно-правовое регулирование предпринимательской деятельности (ст. 74, 75)[1], пределы вмешательства государства в сферу частного интереса.

В Конституции РФ не говорится ни об одном из субъектов хозяйственной деятельности, под которыми понимаются юридические лица всех предусмотренных Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ) организационно-правовых форм и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в установленном законом порядке. Кроме того, к хозяйствующим субъектам также относятся Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, действующие в лице своих органов, приобретающие права и обязанности, ответственные по принятым на себя обязательствам.

Особенность правового положения юридических лиц в конституционных правоотношениях заключается в том, что именно на основании норм Конституции они вправе потребовать защиты своих прав, свобод и законных интересов, в том числе обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой о признании тех или иных норм законов не соответствующими Конституции.

---

[1] См.: *Белых С. В.* Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2004. — С. 11.

О конституционном статусе индивидуальных предпринимателей можно сделать вывод лишь в том случае, если распространить на них положения главы 2 и рассматривать статус предпринимателя как частное по отношению к правовому статусу личности вообще.

В Основном Законе страны также не регламентированы ни права и свободы субъектов экономической деятельности, ни основания и порядок введения ограничений прав предпринимательских структур. И это при том, что, во-первых, весь промышленный и оборонный комплекс функционирует на основе взаимодействия юридических лиц; во-вторых, при разработке Конституции в ее текст закладывались основы рыночной экономики, а частные предприятия и частная форма собственности провозглашались главным двигателем развития государства.

Более того, в тексте Конституции вообще не упоминаются категории «юридические лица», «индивидуальные предприниматели», встречаются лишь конструкции «объединения граждан», «общественные объединения». Вся глава 2 посвящена установлению прав и обязанностей *человека и гражданина*.

Определение юридического лица, согласно ст. 48 ГК РФ[2], это вовсе не объединение граждан, а *организация*, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, *может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права*, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Индивидуальным предпринимателем признается физическое лицо, зарегистрированное в этом качестве в установленном законом порядке и осуществляющее на свой риск деятельность, направленную на систематическое извлечение прибыли.

Такая ситуация говорит не только о неэффективности конституционных норм, но и о невозможности реализации установленных конституционных принципов, таких, как свобода экономического пространства, признание и равная защита всех форм собственности, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поскольку отсутствуют даже предпосылки для возникновения именно конституционных отношений между государством и юридическим лицом.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что, несмотря на признание и гарантированность защиты всех форм

[2] Гражданский кодекс РФ // Рос. газета. — 1994. — 8 дек.

собственности в России, каждый из ее видов обеспечивается по-разному: право частной собственности физического лица охраняется Конституцией, а с правами юридического лица государство вправе поступить так, как оно сочтет нужным, не сопоставляя свои действия с нормами Конституции.

Остановимся на выявленных противоречиях более подробно.

Части 2 и 3 ст. 1 ГК РФ противоречат ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в части установления объекта ограничения и способа введения ограничений.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Согласно же ч. 2 ст. 1 ГК РФ, граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права, которые могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо для достижения конституционно установленных целей.

Возникает вопрос: как соотносятся между собой категории «права и свободы человека и гражданина» и «гражданские права», т.е. совпадают ли субъекты, права которых могут быть ограничены на основании ст. 55 Конституции РФ? Норма ГК РФ расширяет субъектный состав по сравнению с Конституцией России, и, поскольку в соответствии со ст. 15 Конституции РФ законы не должны противоречить Конституции, применяется положение Основного Закона РФ, что фактически показывает абсолютную незащищенность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей перед волей государства.

Права и свободы юридических лиц, установленные ГК РФ и принятыми на его основе нормативными актами, подвергаются несоразмерным ограничениям на основании все той же ст. 1 ГК РФ, противоречащей ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Способ введения ограничений, указанный в ст. 55 Конституции и ст. 1 ГК РФ, не совпадает, а также показывает незащищенность хозяйствующих субъектов, поскольку их права (по смыслу ст. 1 ГК РФ) могут быть ограничены любым нормативным актом на основании федерального закона. Такая ситуация требует пересмотра и соответствующей корректировки, поскольку деятельность субъектов предпринимательства является основой

развития экономики страны, фактором социального развития, повышения уровня жизни, а беспричинное, необоснованное введение ограничений прав и свобод приведет к сокращению количества предпринимательских структур, к разрушению рыночной экономики и принципов ее построения.

Отраслевое законодательство здесь также неэффективно: принятый в этой сфере Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»[3] реально не защищает хозяйствующих субъектов, поскольку содержит 16 пунктов-исключений, когда указанный Закон не применяется, в том числе при проведении налоговых проверок, контрольных (надзорных) мероприятий на финансовом рынке, лицензировании и т.д.

Виктор Степанович Основин говорил: «Из правила не должно быть пять исключений, иначе это не правило!». Что же можно сказать о «правиле», из которого есть 16 исключений?

Субъекты экономической деятельности — физические и юридические лица — ставятся в неравное положение, так как на первых распространяется действие ст. 55, а на вторых, принимая во внимание буквальный смысл положений Конституции, нет, несмотря на то, что индивидуальные предприниматели в соответствии с Налоговым кодексом РФ по статусу приравнены к юридическим лицам.

При этом вопрос о конституционном статусе индивидуального предпринимателя также спорен и неоднозначен.

Г. А. Гаджиев рассматривает данный статус как разновидность конституционно-правового статуса человека и гражданина, поэтому на индивидуальных предпринимателей распространяются положения главы 2 Конституции РФ[4].

Содержание же правового статуса предпринимателя необходимо определять как «гарантированное право на свободную предпринимательскую деятельность, сопряженное с обязанностью соблюдать ограничения публично-правового порядка»[5].

---

[3] СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. 1). — Ст. 3436; 2003. — № 40. — Ст. 3820.

[4] См.: *Гаджиев Г. А.* Конституционный статус предпринимателя // Право и экономика. — 1994. — № 13/14. — С. 11.

[5] Цит. по: *Белых С. В.* Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — С. 12.

Однако при проверке конституционности положений законов, ограничивающих права и свободы предпринимателей и юридических лиц, Конституционный Суд РФ не выработал единой позиции, подхода; встречаются противоречивые постановления, в которых он становится то на сторону предпринимательской структуры, то на сторону государства[6]. При этом в постановлениях, где речь все-таки идет о необходимости защитить субъект предпринимательства и признать положение закона не соответствующим Конституции, юридические лица трактуются как объединение граждан и совсем ничего не говорится о юридических лицах, в уставном капитале которых либо вообще нет доли участия гражданина (иного физического лица), либо учредителем является один человек.

На основании изложенного можно сделать вывод о необходимости совершенствования норм Конституции РФ и отраслевого законодательства следующим образом:

1. Часть 3 ст. 55 Конституции РФ изложить в следующей редакции:

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

2. Дополнить Конституцию РФ ст. 55.1:

1. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в установленном порядке, обладают правами и несут обязанности, установленные Конституцией в отношении человека и гражданина Российской Федерации, а именно: статьями 19 (1), 29, 33, 34, 35 (1, 2, 3), 37, 40, 42, 44 (3), 45, 46, 47 (1), 48 (1), 53, 54, 55 (1), 57, 58.

2. Осуществление прав и свобод со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не должно нарушать права и свободы других лиц.

3. Права и свободы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей могут быть ограничены только федеральным законом и

---

[6] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2003 г. № 11-П // СЗ РФ. — 2003. — № 26. — Ст. 2695; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 г. № 2-П // СЗ РФ. — 2001. — № 7. — Ст. 701; Определение Конституционного Суда РФ от 13.04.2000 г. (не было опубликовано); Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2003 г. № 392-О (не было опубликовано).

только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. В условиях чрезвычайного или военного положения на юридических лиц распространяются положения Конституции, установленные статьей 56.

3. Часть 2 ст. 74 Конституции РФ изложить в следующей редакции:

Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, для обеспечения обороны страны, безопасности государства, защиты прав и законных интересов других лиц, охраны природы и культурных ценностей.

4. Дополнить главу 2 Конституции РФ ст. 23.1, 24.1 следующего содержания:

Статья 23.1

1. Каждое законно созданное юридическое лицо, находящееся на территории Российской Федерации, имеет право на неприкосновенность сведений, составляющих коммерческую тайну, защиту своей деловой репутации.

2. Каждое законно созданное юридическое лицо, находящееся на территории Российской Федерации имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Статья 24.1

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о законной деятельности юридического лица без согласия его учредителя не допускаются.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому учредителю возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы юридического лица, если иное не предусмотрено законом.

5. Статью 2 ГК РФ изложить в следующей редакции:

Гражданские права могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

6. Статью 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 15.12.2001 г. № 4-ФКЗ) изложить в следующей редакции:

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также юридические лица, созданные в организационно-правовых формах в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Таким образом, правоотношения с участием государства и юридических лиц необходимо наполнить конституционным содержанием, установив их взаимные права, свободы, гарантии их реализации, обязанности и меры конституционной ответственности.

В. Д. Мазаев

доктор юридических наук, профессор

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВОПРОСЫ СОБСТВЕННОСТИ

Конституционное развитие России отличается стремительной и не всегда на первый взгляд последовательной динамикой. Конституция РФ закрепила набор характеристик либеральной модели конституционного строя, прежде всего в сфере экономических отношений.

Последние 5—6 лет наблюдается наполнение конституционных положений патерналистскими началами: «дообустройство» институтов демократии и гражданского общества сверху с помощью президентской власти, иная интерпретация соотношения вопросов частной и публичной собственности и др. Эта тенденция обусловливает характер конституционно-правового воздействия на экономическую систему российского общества. Если на

© Мазаев В. Д., 2008

первом этапе постсоциалистического развития акцент был сделан на институт частной собственности, систему конституционных принципов рыночных отношений, сворачивание участия государства в экономике, то сегодня внимание уделяется расширению роли государства в экономических отношениях, повышению статуса публичной (государственной и муниципальной) собственности в качестве экономической основы деятельности государства, органов местного самоуправления.

В связи с этим необходимо отметить ряд важных направлений в формировании понятийного ряда основ экономической системы общества, представлений об объеме конституционно-правового регулирования отношений собственности, а также развитии конституционно-правового института публичной собственности.

1. *Конституционализм, конституционная доктрина и основы экономической системы общества.* Конституционализм в самом общем виде представляет собой систему взаимоотношений общества, государства и личности, построенную на ограничении государственной власти в интересах общего блага. Это ограничение предполагает также ограниченное и упорядоченное присутствие государства в экономике. Конкретная модель участия государства в экономическом процессе отражает степень обеспечения таких параметров конституционного строя, как демократизм (реальность экономической основы участия народа в осуществлении власти), социальный характер государства.

Конституционная доктрина как система идей и представлений об институтах конституционного права и практике их реализации не может обойти вниманием экономическую составляющую политической власти, важнейших отношений общества, государства и личности по поводу присвоения и распоряжения объектами собственности.

В Конституции РФ 1993 г. не было закреплено понятие основ экономической системы общества, а элементы такой системы в основном были сосредоточены на частной собственности и принципах рыночной экономики. Данный подход отразил логику отрицания жесткой марксистской увязки права и экономики, приоритета экономических отношений над правовыми. Практика конституционного развития России показывает, что осуществление Конституции РФ неразделимо связано с социально-экономическими параметрами нового строя, моделью экономического развития.

С начала 60-х гг. XX в. новым мощным направлением научных исследований стал «экономический анализ права». Суть

данного направления состоит в применении экономических методов к анализу правовых и государственных явлений. В этом направлении, безусловно, учитываются элементы взаимовлияния права и экономики[1].

В российской правовой науке признается необходимая роль конституции в развитии экономической основы общества и соответственно наполнение конституционных положений социально-экономическим содержанием. На наш взгляд, для более основательного научного, системного исследования такой взаимосвязи необходимо восстановить и переосмыслить категории «экономическая система», «экономическая основа».

Современное российское конституционно-правовое регулирование свидетельствует об использовании названных категорий. Рассматриваемые понятия получили непосредственное закрепление в ряде конституций и уставов субъектов РФ[2]. В сегодняшнем федеральном конституционном законодательстве отчетливо проявляется тенденция по использованию категорий «экономическая основа», «экономическая система». Так, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] глава 8 названа «Экономическая основа местного самоуправления». В Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выделена глава IV.2 «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации»[4].

На наш взгляд, требуется уточнение содержания данных понятий. Следует согласиться с В. Е. Чиркиным, что экономическая система характеризует действующую модель экономических отношений в данном обществе, основанную на определенном соотношении частных и нечастных форм собственности, роли государства в регулировании экономики, экономических механизмов присвоения и распределения материальных благ[5].

---

[1] См.: *Познер Р.* Экономический анализ права: В 2 т. — СПб., 2000.

[2] Более подробный анализ см.: *Гошуляк В. В.* Институт собственности в конституционном праве России. — М., 2003. — С. 89—92.

[3] СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

[4] Там же. — № 27. — Ст. 2709.

[5] См.: Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — М., 1996. — С. 328.

Основы экономической системы относятся к конституционно-правовому предмету регулирования и характеризуют важнейшие институты и принципы экономической системы, прежде всего формы и виды собственности, принципы конституционно-правового регулирования экономических отношений, правовые режимы важнейших объектов собственности, принципы формирования, разграничения, управления и распоряжения материальными благами.

Принципиальным моментом в конституционном закреплении вопросов экономической системы является вопрос объема регулирования. На наш взгляд, конституционно-правовое регулирование экономической системы должно включать не только формы, виды собственности, важнейшие объекты собственности, но и такие элементы, как социальные характеристики форм собственности, положения о национализации и приватизации, элементы государственного планирования экономических процессов и др.

2. *Расширение объема конституционно-правового регулирования отношений собственности*. В Конституции РФ был заложен подтекст отрицания прежнего социально-экономического содержания собственности[6]. Конституционный институт права собственности в основном сориентирован на субъективное право частного собственника, на институт вещного, абсолютного права с привычным для рыночной экономики цивилистическим механизмом реализации.

Проблемы современного конституционного строя, в том числе социально-экономическое расслоение российского общества, мощное влияние олигархического капитала на политическую власть, непомерный рост государственно-бюрократического влияния на отношение собственности, разграничение объектов собственности по уровням публичной власти, обусловливают необходимость более широкого подхода к осмыслению конституционно-правового регулирования отношений собственности. На наш взгляд, для конституционно-правового института права собственности слишком узки рамки частного права.

Во-первых, проблема собственности в Конституции имеет выраженное социально-экономическое содержание. Конституция закрепляет соотношение важнейших ценностей общественного

[6] См.: *Мау В.* Экономическая реформа: Сквозь призму конституции и политики. — М., 1999. — С. 124—125.

строя, в том числе в известной мере предопределяет природу экономической и политической власти[7].

В Конституции России присутствует взаимосвязь содержания собственности и экономической, политической власти. Например, Конституция РФ выделяет три уровня публичной власти — федеральную, субъектов РФ и муниципальную. Каждый уровень публичной власти наделяется соответствующей собственностью в качестве экономической основы самостоятельности этих уровней власти.

Конституционная категория собственности несет в себе значительное социальное назначение. Системный анализ конституционных норм показывает несомненную взаимосвязь социальных конституционных положений (ст. 7) и содержания собственности. Например, условия достойной жизни населения невозможно обеспечить без соответствующего уровня экономических отношений и соответствующего механизма распределения и перераспределения собственности. Социальный характер отношений собственности отражается в конституционных положениях об ограничении права частной собственности рамками закона и законными интересами других лиц (п. 1 ст. 55), ограничением права собственности на определенные объекты в интересах народов, проживающих на данной территории (п. 1 ст. 9), интересах национальных меньшинств (п. «в» ст. 71), малочисленных общностей (пп. «м» п. 1 ст. 72) и т.д.

Во-вторых, конституционное регулирование отношений собственности обеспечивает защитой более широкий круг субъектов и объектов отношений собственности, нежели это предоставляет традиционный гражданско-правовой механизм[8]. Так, субъекта-

---

[7] См., например: *Зинченко С. А., Бондарь Н. С.* Собственность. Свобода. Право. — Ростов н/Д, 1995; *Власова М. Н.* Право собственности в России: Возникновение, юридическое содержание, пути развития. — М., 2002. — С. 16—22; *Лоскутов В. И.* Экономические и правовые отношения собственности. — Ростов н/Д, 2002. — С. 8—14.

[8] См.: *Новоселова Л.* Некоторые проблемы определения круга объектов права собственности в Конституции и гражданском законодательстве России // Роль конституционных судов в обеспечении права собственности. — М., 2001. — С. 30—31; *Гаджиев Г.* Защита права собственности в конституционном праве Российской Федерации // Там же. — С. 37—38; *Лобов М.* Защита имущественных прав в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Там же. — С. 119—121; *Водолагин С.* Защита права собственности в России в свете требований статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Там же. — С. 145—151; Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. — М., 2002. — С. 235—243.

ми отношений собственности в рамках конституционного регулирования могут быть и не собственники, но субъекты, обладающие иными вещными или обязательственными правами. В этом смысле право собственности рассматривается как содержательное экономическое право, включающее традиционное право собственности. В рамках конституционной защиты объекты собственности также выходят за рамки традиционных объектов права собственности, в их число попадают всякое имущество и обязательственные права, в том числе права по выплате налогов. Подобный подход к раскрытию содержания конституционного института собственности наиболее интересно проявляется в практике Европейского Суда по правам человека[9].

В-третьих, конституционное регулирование отношений собственности предполагает решение вопросов, значительно выходящих за пределы проблем гражданского оборота, частноправовых инструментов: установление источников формирования собственности, учреждение форм, видов, уровней собственности, разграничение собственности, распределение компетенции органов публичной власти в сфере отношений собственности, соотношение права собственности государства, регионов и муниципальных образований, управление, использование и перераспределение публичной собственности.

---

[9] В документах Совета Европы основные нормы, посвященные праву собственности, закреплены в ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом (Конвенции Совета Европы и Российская Федерация: Сб. док. — М., 2000. — С. 56). Европейский Суд по содержанию «права беспрепятственного пользования имуществом» в деле Маркс против Бельгии отметил, что «признавая право любого лица на беспрепятственное пользование своим имуществом, статья 1 по своей сути является гарантией права собственности» (Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. — М., 2002. — Т. 1. — С. 245). Далее Суд термин «имущество» распространил на любые «законные права», которые могут быть у определенного лица, включая такие виды имущества, как акции или денежные обязательства, основанные на контрактах или векселях, а также некоторые экономические и социальные льготы, предоставленные публичным правом (Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. — Т. 1. — С. 398). В деле Меллахер и другие против Австрии (1989) Суд указал на то, что право на заключение договоров на аренду является частью права собственности на недвижимость и поэтому данное право является одним из аспектов права собственности (Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Совет Европы. — М., 2000. — С. 98). В деле Тре Трактерер Актиболаг против Швеции Суд отнес владение лицензией на продажу спиртных напитков к понятию «имущество» (Там же. — С. 97).

В-четвертых, конституционно-правовое регулирование отношений собственности должно распространяться и на решение таких проблем, как сверхконцентрация собственности у одних и отсутствие ее у других, поддержку эффективных средств для достижения конституционных ценностей социального рыночного хозяйства, обеспечения общенациональных интересов в экономике, обеспечение определенной меры социальной справедливости.

3. *Публичная собственность как важнейший объект конституционно-правового регулирования.* Традиционно в экономической и правовой литературе понятие «публичная собственность» включает государственную и муниципальную формы собственности. На наш взгляд, «публичная собственность» выражает не собирательный термин понятий государственной и муниципальной собственности, а более качественную категорию. Разделение бывшей общенародной собственности на три уровня: федеральную собственность, собственность субъектов и муниципальную собственность создало экономическую основу для деятельности соответствующих уровней публичной власти. Вместе с тем государственная и муниципальная формы собственности имеют одну конституционную основу: они составляют экономическую базу реализации задач различных уровней и видов публичной власти. Для многонационального народа — источника и основного потребителя результатов деятельности властных структур важна не технология разграничения полномочий публичной власти и соответствующего объема собственности. Для него и каждого гражданина важны в конечном счете основные результаты использования публичной собственности: высокий уровень социально-экономического развития всего общества, определенный стандарт уровня жизни граждан на всей территории страны. В этом смысле разделенная публичная собственность должна выступать и оцениваться как единая категория, выполняющая общие задачи публичной власти.

Этот вывод в известной мере обусловлен анализом конституционно-правового регулирования и политико-правовой практики последних лет: 1) происходит переоценка роли и значения публичной собственности в экономическом развитии страны. Если с момента принятия Конституции РФ в качестве приоритетного элемента в экономической основе общества была частная собственность, то сегодня государственная и муниципальная формы собственности имеют иную, более значительную властную поддержку. Это выражается в том, что реальный объем

публичной собственности в экономике страны составляет по отдельным оценкам свыше 50 %; возрос уровень контроля за управлением и распоряжением публичной собственностью; публичная собственность названа федеральным законодательством экономической основой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экономической основой местного самоуправления; 2) конституционный статус государственной и муниципальной форм собственности начинает получать в публичном праве необходимое развитие. Так, закреплен новый механизм приватизации, значительно уточнен статус государственных и муниципальных унитарных предприятий, развит институт разграничения публичной собственности. Причем логика развития института права публичной собственности идет по пути унификации правового режима управления и распоряжения государственных и муниципальных форм собственности; 3) повышается конституционно-правовой уровень регулирования и защиты объектов национального достояния.

Ряд объектов публичной собственности характеризуется своей уникальностью, возможностью удовлетворения потребностей широкого круга потребителей, значимостью для социального воспроизводства. Совокупность таких объектов следует выделить в особую категорию — национальное достояние. В настоящее время указанный термин в законодательстве употребляется неоднозначно: «предметы достояния народов» (ст. 190 УК РФ[10]); «достояние народов» (преамбула ФЗ «О животном мире»[11]); «объекты общенационального достояния» (п. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ, преамбула ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»[12]); «национальное достояние» (ст. 8 ФЗ «О рекламе»[13]). В «Доктрине информационной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента России от 9 сентября 2000 г., говорится, что основным направлением обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в сфере духовной жизни является, в частности, «рациональное использование накопленных обществом информационных ресурсов, составляющих национальное достояние».

Наиболее точно содержание этой категории выразил Конституционный Суд Российской Федерации по делу о проверке

[10] СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
[11] Там же. — 1995. — № 17. — Ст. 1462.
[12] Там же. — № 12. — Ст. 1024; 2001. — № 44. — Ст. 4147.
[13] Там же. — 1995. — № 30. — Ст. 2864.

конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. Он признал, что «лесной фонд — ввиду его значимости для общества в целом — представляет собой публичное достояние многонационального народа России»[14].

По нашему мнению, это особая категория публичной собственности, которую федеральный законодатель, Президент РФ и Конституционный Суд РФ не случайно обособляют понятием национального, народного достояния. Тем самым обращается внимание на иную качественную природу указанного вида собственности. Это положение является одним из аргументов за то, что федеральный законодатель в последние годы отнес к федеральной собственности основной объем природных ресурсов (лес, водные объекты, природные ископаемые и др.). Кроме того, данная политико-правовая позиция объясняет и ряд, на наш взгляд, позитивных шагов, которые предприняты федеральной властью по установлению непосредственного государственного контроля за хозяйствующими субъектами-монополистами по добыче и транспортировке полезных ископаемых.

В отношениях по поводу этих объектов на первый план выступает не государство, а многонациональный народ. Это особая категория публичной собственности, которая охватывает наиболее ценные объекты и источники ресурсов для удовлетворения широких экономических и культурных потребностей всего населения, воспроизводства нации, удовлетворения жизненных потребностей будущих поколений. Поэтому при конституционно-правовом регулировании отношений в сфере национального достояния прежде всего следует обращаться к природе суверенитета народа, идеи народовластия.

Итак, конституционно-правовое регулирование последних лет определенно корректирует модель экономических отношений в современной России, при этом значительно уточняет роль государства в экономике, а также закрепляет серьезную переоценку соотношения частной и публичной собственности, раскрывает ее единую конституционную основу.

---

[14] Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // СЗ РФ. — 1998. — № 3. — Ст. 429; Ведомости Конституционного Суда РФ. — 1998. — № 2.

Е. В. Максименко

аспирант

ИННОВАЦИИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Уровень развития науки, культуры и техники является ведущим показателем цивилизованности общества и одним из важнейших факторов общественного производства. На мировом рынке гражданской наукоемкой продукции доля России составляет 0,3—0,5 %, в то время как доля США — 36, Японии — 30, Китая — 6 %. В настоящее время Россия остается импортером технологий и инноваций. За рубежом индустрия авторских прав приносит до 7 % ВНП, примерно таков же вклад в экономику со стороны так называемой промышленной собственности[1].

18 ноября 2004 г. Правительство РФ рассмотрело вопрос об основных направлениях инновационной деятельности, приняв решение о совершенствовании нормативно-правового регулирования в области инновационной деятельности и в сфере интеллектуальной собственности.

Основы нормативного правового регулирования интеллектуальной собственности закрепляются в Конституции РФ: 1) «интеллектуальная собственность охраняется законом» (ч. 1 ст. 44); 2) «правовое регулирование интеллектуальной собственности» находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71).

Что касается нормативного правового регулирования инновационной деятельности, то совершенствовать в принципе особо и нечего. Конституция России об инновациях не упоминает вообще, в том числе при определении предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72—73), а также при закреплении основ государственной политики. Для сравнения: Конституция Португалии закрепляет обязанность государства «обеспечить благоприятную для развития страны научную и технологическую политику», одной из целей которой является «увеличение технологических и промышленных инноваций» (ст. 81, 100).

---

[1] См.: *Близнец И., Леонов К.* Понятие «интеллектуальная собственность»: Формулировка проблемы // Интеллектуальная собственность: Авторское право и смежные права. — 2002. — № 4. — С. 2.

© Максименко Е. В., 2008

На федеральном уровне нормативное правовое регулирование в области инноваций и инновационной деятельности также отсутствует.

Президент Российской Федерации отклонил Федеральный закон «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике» (Письмо от 3 января 2000 г. № Пр-14) ввиду отсутствия четкого определения предмета его регулирования — инновационной деятельности.

В Российской Федерации более 35 субъектов имеют свои Законы об инновациях и (или) инновационной деятельности.

11 декабря 2003 г. принят Закон Воронежской области «Об инновационной политике на территории Воронежской области» № 68-ОЗ (далее — Закон)[2].

Анализ положений указанного Закона позволяет констатировать следующие коренные недостатки:

— Отождествление субъектов инновационной деятельности (личности) и пользователей инноваций (государства и общества).

— Отсутствие нормативного правового регулирования самой инновационной деятельности.

При определении основ формирования и реализации государственной инновационной политики Закон не учитывает:

— баланс интересов органов государственной власти Воронежской области, субъектов инновационной деятельности и пользователей инноваций;

— степень конфликтности указанных отношений, которая согласно расчету с использованием Фундаментальной Структурной Теории Разрешения Конфликтов равна 0,73 %, что позволяет признать конфликт деструктивным, угрожающим безопасности системы;

— специфику правового положения автора произведения технического творчества (изобретения, полезной модели, промышленного образца) с учетом статуса произведения (служебное произведение; произведение, не являющееся служебным; произведение, созданное при выполнении работ по государственному контракту).

Следует отметить, что наука, культура и техника могут динамично развиваться только при наличии соответствующих условий, включая необходимые правовые предпосылки.

---

[2] Коммуна. — 2003. — 20 дек.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 44) гарантирует каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества.

В самых общих чертах творчество можно определить как создание чего-либо нового. В основе творчества лежит интеллект — разум, мыслительная способность человека, совокупность тех умственных функций (сравнения, образования, абстракции, понятий, суждения, заключения и т.д.), которые превращают восприятия в знания или критически пересматривают и анализируют уже имеющиеся знания[3]. Творчество предполагает деятельность, т.е. процесс, итог которого — произведение — признается результатом интеллектуальной деятельности.

Так, всякая творческая деятельность есть деятельность интеллектуальная, но, в свою очередь, далеко не всякая интеллектуальная деятельность может быть признана творческой. Для творчества характерным является, прежде всего, то, что результат интеллектуальной деятельности отличается существенной новизной, говорящей о самостоятельной работе автора. Критерий новизны является относительным, так как «нет необходимости, чтобы произведение было совершенно новым и не имело никаких признаков воздействия со стороны ранее созданных»[4].

Критерий новизны, в частности, подлежит оценке при проведении экспертизы как результатов технического творчества (изобретений, полезных моделей, промышленных образцов)[5], так и результатов научного творчества (диссертаций)[6]. При этом для диссертаций обязательным требованием является предварительная публикация материалов, представленных на защиту.

---

[3] См.: Философский энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА·М, 1997. — С. 181—182.

[4] *Гордон М. В.* Советское авторское право. — М.: Госюриздат, 1955. — С. 61—62.

[5] См.: Приказ Роспатента РФ «О правилах составления, подачи и рассмотрения заявки на выдачу патента на изобретение» от 06.06.2003 г. № 82 // Рос. газета. — 2003. — 8 окт.; Приказ Роспатента РФ «О Правилах составления, подачи и рассмотрения заявки на выдачу патента на промышленный образец» от 06.06.2003 г. № 84 // Там же. — 11 июля; Приказ Роспатента РФ «О Правилах составления, подачи и рассмотрения заявки на выдачу патента на полезную модель» от 06.06.2003 г. № 83 // Там же.

[6] См.: Приказ Министерства образования РФ «Об утверждении положения о диссертационном совете, инструкций и форм документов» от 9 апреля 2002 г. № 1305 // Бюллетень федеральных органов исполнительной власти. — 2002. — 15 июля.

Абсолютный характер новизны имеет значение лишь в случае установления приоритета изобретения, непризнание которого не исключает возможности правовой охраны.

Критерий новизны является определяющим и для характеристики инноваций. Отечественные[7] и зарубежные[8] словари определяют инновации как нововведения, новшества, новинки.

В зависимости от оснований классификации инноваций различают базовые нововведения и нововведения усовершенствования, революционные и эволюционные, радикальные и частичные, широкого и узкого использования и т.д. Сущность инноваций составляет деятельность по поиску и достижению новых результатов, средств и способов их получения, по преодолению рутинных компонентов традиционной деятельности[9].

Наличие в процессе создания инноваций такого обязательного элемента, как творчество, позволяет признать тождество понятий «инновации» и «результаты интеллектуальной деятельности».

Таким образом, ч. 1 ст. 44 Конституции России, закрепляя многообразие видов творчества, гарантирует свободу инноваций в таких сферах, как литература, наука, техника, искусство и др.

Признавая свободу творчества, Конституция РФ не гарантирует *права автора,* в том числе *право на защиту* его прав. Соответствующие гарантии содержатся в Конституциях таких государств, как Азербайджан, Болгария, Литва, Македония, Молдавия, Португалия, Словакия, Словения, Украина, Чехия, Хорватия, Швеция, Эстония, Югославия. А Конституция Албании, в свою очередь, гарантирует *всем свободу использования и доход от достигнутого* (ст. 58).

Свобода творчества может быть ограничена необходимостью выполнения трудовых обязанностей, служебного задания или государственного заказа.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) допускает ограничения федеральным законом прав и свобод человека только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Что

---

[7] См.: Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. — М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. — С. 122.

[8] См.: *Пивовар А. Г.* Большой англо-русский финансово-экономический словарь / Под ред. В. И. Осипова. — М.: Экзамен, 2000. — С. 471.

[9] См.: Политологический словарь / Сост. Р. Г. Григорян, А. А. Когтева, Т. А. Малыгина и др. — Киев, 1991. — С. 67.

касается интересов государства, данные ограничения вполне обоснованы. Однако приоритет прав других лиц по отношению к правам человека недопустим, ввиду провозглашения их Конституцией РФ (ст. 2) высшей ценностью. В теории права «лица» подразделяются на две группы: физические и юридические. Наличие «других лиц» теория права не допускает.

Данная правовая коллизия обусловила закрепление преимущественного права работодателей на служебные произведения[10]. В частности, автор служебного произведения имеет право на получение патента, если:

а) между ним и работодателем *предусмотрено иное*;

б) *работодатель* в течение четырех месяцев с момента уведомления:

— *не* подаст заявку на получение патента;

— *не* продаст право на получение патента *другому лицу*;

— *не* сообщит о сохранении информации о соответствующем результате в тайне[11].

В данной юридической конструкции приоритет опять же отдан правам других лиц (пользователям), что ущемляет правовое положение автора результата интеллектуальной деятельности (инноваций). Вместе с тем ст. 44 помещена в главу 2 Конституции РФ, в которой зафиксированы основные права и свободы человека.

Следовательно, автор имеет преимущественное право на созданный им результат интеллектуальной деятельности (инновацию) по отношению к правам других лиц (пользователей).

Таким образом, в целях совершенствования нормативного правового регулирования в сфере интеллектуальной собственности для закрепления гарантий инновационной деятельности считаем необходимым:

1. Закрепить тождество понятий «результаты интеллектуальной деятельности» и «инновации».

2. Внести следующие изменения в Конституцию РФ:

А) ч. 1 ст. 44 изложить в следующей редакции:

«Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества. Автору

---

[10] См.: Часть 2 ст. 14 Закона «Об авторском праве и смежных правах» от 09.07.1993 г. № 5351-1 (в ред. от 20.07.2004 г.) // Рос. газета. — 1993. — 3 авг.; ч. 2 ст. 8 Патентного закона РФ от 23.09.1992 г. № 3517-1 (в ред. от 07.02.2003 г.) // СЗ РФ. — 2003. — № 6. — Ст. 505.

[11] См.: Патентный закон РФ от 23.09.1992 г. № 3517-1 (в ред. от 07.02.2003) // Рос. газета. — 2003. — 11 февр.

гарантируется свобода использования созданного произведения, а также выплата справедливого, экономически обоснованного вознаграждения. Права на результаты интеллектуальной деятельности (инновации) охраняются законом».

Б) ч. 3 ст. 55 изложить в следующей редакции:

«Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других физических лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В) п. «е» ст. 71 изложить в следующей редакции:

«установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного, национального и инновационного развития Российской Федерации».

3. Изложить ч. 2 ст. 14 Закона «Об авторском праве и смежных правах» в следующей редакции:

«Исключительные права на использование служебного произведения принадлежат автору произведения, если в договоре между ним и лицом, с которым автор состоит в трудовых отношениях (работодателем), не предусмотрено иное».

4. Изложить ч. 2 ст. 8 Патентного закона РФ в следующей редакции:

«Право на получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, созданные работником (автором) в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя (служебное изобретение, служебная полезная модель, служебный промышленный образец), принадлежит автору, если договором между ним и работодателем не предусмотрено иное».

5. Дополнить ч. 3 ст. 8 Патентного закона РФ следующим содержанием:

«Работодатель имеет преимущественное право на уступку патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, созданные работником (автором) в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя (служебное изобретение, служебная полезная модель, служебный промышленный образец) по цене предложения третьим лицам».

И. Н. Маланыч

научный сотрудник

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПОСТУЛАТЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Виктор Степанович Основин был неординарной личностью и в жизни, и в науке. Сила его характера, сочетающаяся с творческой одаренностью и профессионализмом ученого и педагога, проявлялась не только в широте научных взглядов и глубине теоретических разработок, серьезном внимании к практике государственно-правовой деятельности, в прозорливости в выборе учеников. Она видна и в глубокой любви к делу своей жизни, принципиальности в отстаивании своей позиции, а также в уверенной и спокойной мудрости ученого и юриста, способного поднимать и решать проблемы, имеющие «узловое», критически важное значение для науки и практики государственного права.

Одной из таких фундаментальных проблем является теория государственного правового отношения — тема его докторской диссертации. Вышедшая в 1965 г. монография[1] представила собой новый формат критического научного знания, когда впервые с системных позиций были проанализированы институциональные, структурные и функциональные особенности государственного правоотношения как особого вида правоотношений, выделяющие его из существовавшей в то время (только в рамках общей теории права) общепризнанной модели социалистических правовых отношений.

Главным достижением В. С. Основина в этой работе было то, что он фактически недвусмысленно показал, что реально действующие государственные правовые отношения есть функционально связанная система, в динамике которой практически реализуются основополагающие регулятивные задачи, которые общество возлагает на право и государство. Тем самым в довлеющих условиях господствующей идеологии и принципов управления государством было показано, что не что иное, как право имеет определяющую роль, а также полный набор соответ-

[1] См.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. — М.: Юрид. лит., 1965. — 168 с.

© Маланыч И. Н., 2008

ствующих возможностей для управления государством и выведения общества на те рубежи и высоты, которые ему заявлены в качестве стратегических целей.

Никто не станет отрицать, что данная роль права — не новая и давно общеизвестная истина. Одновременно практически каждый согласится с тем, что данный догмат нарушался либо подвергался деформации — в большей или меньшей степени, но всегда, с тех пор, как существует симбиоз права и государства. Советский период был временем очевидного попрания многих принципов права (того, которым оно понимается в либерально-демократической модели). В то же время нет веских оснований полагать, что сегодняшняя модель государственно-правового устройства, установленная Конституцией 1993 г. и сформированным на ее основе действующим законодательством, в достаточной мере соответствует целям благосостояния как каждого гражданина в отдельности и различных социальных групп, так и всего общества в целом.

Выводы, которые ученые стремятся донести до своих учеников и последователей, не всегда в явном виде изложены на страницах их трудов. Но тот факт, что нерешенность, неосознанность многих противоречий и недостатков, выявленных теоретиками прошлого, становится одной из причин системных проблем и кризисов действующей модели правовой системы настоящего, говорит об истинности и инвариантности настоящего научного знания.

Существуют грани, за которыми не имеет значения, что профессор Основин анализировал теорию государственного правоотношения применительно к действительности социалистического строя и его специфических реалий.

В. С. Основин называл народ в качестве первого в порядке перечисления (надо полагать, что и по значимости) субъекта государственного правового отношения. Особенности правосубъектности народа, по его мнению, состоят в том, что народ: а) выступает как первоисточник всех прав и обязанностей в государстве (власти и права); б) обладает всей полнотой государственной власти и всеми материальными благами; в) участвует в правоотношениях как непосредственно (выборы, референдум), так и посредством государства и его органов, выражающих волю народа[2].

---

[2] См.: *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 34, 38—39.

Современные учебники конституционного права, конечно же, называют народ субъектом конституционных правоотношений. Но, во-первых, они отводят ему ограниченную роль субъекта всенародного голосования (участника только непосредственных, притом в стратегическом масштабе, нечастых правоотношений). Во-вторых, помещают его вслед за персонализированными субъектами — гражданином, отдельной личностью[3].

Важность гарантирования и защиты прав и свобод личности не вызывает сомнения. В то же время, если обратиться к основным функциям государства, которые реализуются в его политике, мы увидим, что в стратегических целеустановках своей деятельности (реализуемой его механизмом) государство не оперирует категорией отдельной личности и не заинтересовано в удовлетворении ее конкретных желаний и интересов. В качестве субъектов государственно-властной деятельности всегда выступают социальные группы различного масштаба численности: «люди», «граждане», «население», «отдельные категории граждан», «молодые семьи», «широкие слои населения», «малоимущие», «выпускники школ», «студенты», «трудоспособные люди», «бедные», «военнослужащие», «пенсионеры», в том же ряду — «члены правительства», «депутаты обеих палат парламента»[4]. Следовательно, основным субъектом конституционного правоотношения, на состояние и благополучие которого должен быть направлен конечный результат государства и его конституции, является общество, в лице отдельных социальных слоев и групп в частности и всего народа в целом.

Декларирование примата прав и свобод человека в первом ряду конституционных приоритетов, конечно же, необходимо, но развитие соответствующих институтов не должно отвлекать внимание законодателя и правоприменителя от главной ответственности государства — быть обязанным перед своим народом. В связи с этим возникает вопрос: почему Конституция РФ не закрепляет социальной ответственности государства перед обществом? Программные документы государства говорят о балансе интересов государства, общества и личности[5]. Данные субъек-

---

[3] См.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и факультетов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: НОРМА (Издат. группа НОРМА-ИНФРА·М), 2000. — С. 12—13.

[4] См., например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. — 2004. — 27 мая.

[5] См., например: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Рос. газета. — 2000. — 28 сент.

ты общепризнаны в качестве адресатов конституционно-правового регулирования[6]. Почему же общество не фигурирует в качестве субъекта права и обязанности в Конституции РФ? Сравнительно-сопоставительный анализ конституций 18 зарубежных государств и России на предмет закрепления в них целей и обязанностей государства показывает, что зарубежные страны в большинстве своем по-иному подходят к данному вопросу.

Эффективный и необходимый конечный результат не может быть достигнут, если не будут найдены и реализованы соответствующие принципы и подходы к его достижению.

В связи с этим уместно сослаться на мнение Н. А. Бобровой, которая считает, что «конституционный строй означает возведение народа в субъект политики (власти), создание органов власти, представляющих народ и властвование от имени народа, провозглашаемого в качестве источника власти»[7]. Далее: «Конституционное государство — это государство, признающее народ источником своей власти и действующее в соответствии с интересами народа»[8].

Необходимо, чтобы народ (общество, что в данном случае аналогично) выступал не только деятельным участником перестройки правоотношений в связи с выборами и референдумом, но и в связи с большинством государственно-властных отношений как субъект, воспринимающий активные действия государства по осуществлению его социальных обязанностей. В таком случае возможно достижение достаточного баланса интересов государства, общества и личности, который в современной модели системы конституционных правоотношений недостижим[9].

Анализируя теорию государственно-правовых отношений, В. С. Основин обратил внимание на то, что они не всегда есть лишь результат, ради которого установлены нормы права. Это еще и универсальный механизм апробации перспективного правового регулирования, когда правоотношения возникают в про-

---

[6] См., например: *Пряхина Т. М.* Конституционная доктрина современной России / Под ред. В. Т. Кабышева — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2002. — С. 33.

[7] *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — С. 45.

[8] *Боброва Н. А.* Указ. соч. — С. 49.

[9] *Маланыч И. Н.* Аналитика конфликта как метод решения задач в конституционном праве // Теория конфликта и ее приложения: Материалы III Всерос. науч.-техн. конф. / Отв. ред. И. Я. Львович, Ю. С. Сербулов, В. И. Новосельцев. — Воронеж: Научная книга, 2004. — С. 232—236.

цессе реализации правомочий и юридических обязанностей, установленных правовой нормой, предусматривающей новые отношения, которых нет в жизни, но для которых созрели необходимые объективные условия. Специфические черты государственных правовых отношений выражаются особым содержанием, обусловленным фундаментальным характером предмета государственного (ныне конституционного) права, особой, в том числе формирующей ролью этих правоотношений в системе среди иных правоотношений иных отраслей права и специальным кругом субъектов (в том числе таких несопоставимых по масштабам правовых возможностей, как личность, общество и государство)[10].

В. С. Основин впервые обратил внимание на такие неразработанные в те времена проблемы, как объектно-целевая природа государственного правоотношения, классификация этих правоотношений и средства, обеспечивающие исполнение обязанностей в государственных правоотношениях. Парадоксально, но данные проблемы более чем актуальны и сегодня, а ведь без их решения невозможно анализировать сущность современных конституционных правоотношений. Вновь очевидно, что фундаментальные теоретические выводы профессора Основина имеют явный прогностический аспект. Это подтверждается новейшей историей развития Российского государства, свидетельствует о правоте его позиции как ученого и говорит о том, что решение сущностных стратегических задач, стоящих ныне перед государством и обществом, невозможно без глубокой разработки теории правоотношения и правильного применения ее на практике.

Продолжающийся в настоящее время процесс политико-правового реформирования государственной и общественной жизни России по-прежнему требует особого внимания к теории конституционного правоотношения. Воплощение в динамике применения права идеалов, презумпций и принципов, закрепленных в положениях Конституции страны, требует наличия соответствующей научной методологии и практических юридических механизмов, поиска оптимальных функционально-системных структур и процедур, позволяющих эффективно реализовать в практике применения правовых норм объектно-целевую природу конституционного правоотношения, ориентированную на нужного субъекта и детерминированную реалиями сегодняшнего этапа развития страны.

---

[10] См.: *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 10, 14.

Потребности формирования методологии устойчивого развития России, реализации целевой функции конституционных правоотношений — достижения положительного социально-экономического эффекта длящихся политико-правовых преобразований требуют институционализации механизмов взаимодействия формы и содержания правоотношения — нормы права и результата действия нормы права в реальной жизни[11], а именно необходимы специальные юридические процедуры оценки эффективности правовых норм и актов их реализации. Нужны критерии и показатели такой эффективности. Поскольку критерии выступают функциями объектов оценки, становится необходимым исследование объекта конституционного правоотношения исходя из сущностных целевых экономических и социальных основ конституционного строя.

Анализируя целевую природу конституционного правоотношения, можно выделить ключевую особенность взаимной связи нормы права и регулируемого ею общественного отношения, важную для длящегося процесса реформирования конституционного законодательства и достижения требуемой функциональности конституционного правоотношения. Вопросы результативности соотношения функции и структуры государственно-регулятивного воздействия и оформляющих его юридических процедур принципиально актуальны в свете потребности выделения критериев эффективности применения конституционно-правовых норм, а также необходимости разработки методики выявления показателей данной эффективности.

Систематический анализ особенностей конституционных правоотношений (проводимый в процессе научной работы преподавателей, аспирантов и соискателей на кафедре конституционного и международного права ВГУ[12]) при исследовании их реализации в таких сложных многофакторных и многосвязных социальных средах, которыми являются современная российская политико-правовая система, федеративный строй, конституци-

---

[11] О соотношении формы и содержания правоотношения см. подробнее: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 26—41.

[12] См., например: *Зражевская Т. Д.* Реализация конституционного законодательства: (Проблемы теории и практики): Дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 1999; *Соломатина Н. Н.* Конституционные основы частной собственности и сбережений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2003; *Новикова И. В.* Эффективность судебной защиты в системе гарантий местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2004.

онные институты государственной власти и местного самоуправления, гражданское общество, свидетельствует о следующем.

Из общей теории права известны два подхода к характеристике объекта правоотношения — монистическая теория, рассматривающая в качестве объекта такового только действия (поведение) управомоченного и обязанного субъекта, и плюралистическая теория, в рамках которой в качестве объекта правоотношения рассматривается явление реальной действительности, обладающее системой существенных свойств или качеств, с которыми норма права связывает правомочия и обязанности участников правового отношения[13]. Для конституционного правоотношения вряд ли подходит монистическая теория и очевидны преимущества плюралистического подхода. Данного мнения придерживался В. С. Основин[14].

Проведенный мягкий системный и количественный информационно-аналитический анализ некоторых негативных явлений эффективности правоприменения, в частности динамики демографической ситуации и преступности в России, подтверждает справедливость данного вывода[15].

Практика государственного управления, в которой реализуются целевые конституционные правоотношения, свидетельствует о том, что метод «реактивного» управления, когда лица, реализующие функции государственных органов, несут ответственность только за процесс, а не за конечный результат, является неэффективным. «Функционирование» не приводит к нужному результату, если оно не детерминировано целью, т.е. требуемым состоянием объекта своей динамики. Наоборот, метод «целевого» управления, когда ответственные лица отвечают за «конечный результат», позволяет решить поставленные задачи, причем зачастую исходя из уже имеющихся ресурсов. Поэтому, как сказал Президент России В. В. Путин, «нужно выработать критерии оценок деятельности различного уровня власти и управления: от федерального Правительства до муниципалитетов.

---

[13] См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2000. — С. 529; *Алексеев С. С.* Об объекте правоотношения. — М.: Госюриздат, 1960. — С. 293.

[14] См.: *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 62.

[15] См.: Динамика индекса развития человеческого потенциала, демографической ситуации и преступности в России за период 1995—2003 гг.: (Информационно-аналитический справочник в таблицах, графиках, диаграммах, выполненных на основе официальных, статистических и расчетных данных) / Отв. Ю. В. Колесник, И. Н. Маланыч, В. Н. Чебаев. — Воронеж, 2004.

Нужно начать, как мы многократно говорили, оценивать не по тому, сколько денег получает тот или иной орган управления, а по результатам его деятельности»[16].

Не случайно одной из детерминант проводимой в настоящее время административной реформы в России является сокращение функций государственных органов, оптимизация их структуры и внутрисистемных связей, направленная на построение эффективных цепочек взаимного контроля, координации и обратных связей.

Каков же в таком случае объект конституционного правоотношения, на который должен быть направлен метод целевого управления и целевой реализации функций государства? Ответ дает та неопределенность, которая сегодня существует между потребностью общества и государства в эффективности конституционно-правового обеспечения стратегических целей развития страны и фактически существующим состоянием конституционно-правовых отношений[17].

Анализ выступлений и посланий Президента РФ, программных документов Правительства позволяет сделать вывод о том, что важнейшими целевыми объектами конституционных правоотношений являются укрепление государственности (построение сильного и безопасного государства), накопление национального и регионального богатства, стабильность и эффективность государственного управления, повышение качества и уровня жизни граждан.

В свете сказанного в науке и доктрине предлагается рассматривать двухуровневую модель конституционного правоотношения. На втором (нижнем) уровне в качестве объектов конституционного правоотношения выступают традиционные, признанные в научной литературе — государственная территория, материальные ценности, поведение людей, деятельность органов государственной власти, личные неимущественные блага граждан (неприкосновенность, честь и достоинство личности, здоровье и др.)[18]. Данные объекты — те, с которыми непосред-

---

[16] Пресс-конференция Президента Российской Федерации Владимира Путина. Москва, Кремль, 23 декабря 2004 г. (http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/12/81691.shtml).

[17] О существующих проблемах в реализации основных направлений социально-экономической политики см.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года: Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадковым 28 июля 2004 г. (http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=100&do_id=1621).

[18] См.: *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 65—66.

ственно оперируют нормы конституционного законодательства, будучи реализованы в правоотношении. Первый (верхний) уровень — комплексные целевые объекты конституционных правоотношений, перечисленные выше.

В настоящее время объекты верхнего уровня не фигурируют в нормах конституционного права, в том числе и в тексте самой Конституции РФ. Нельзя сказать, что это является существенным недостатком Основного Закона, поскольку действующая Конституция носит открытый характер, и в силу этого правовая и политическая система страны, социально-экономические и культурные отношения, идеологическая сфера окончательно не детерминированы конечным результатом развития, который зависит от конституционного консенсуса и текущей законодательной деятельности[19]. Вместе с тем очевидно, что данные целевые объекты должны предусматриваться при прогнозировании, а также реализации и нормативном предопределении конституционных правоотношений в рамках конституционной доктрины, а также на всех уровнях конституционного законодательства России.

В условиях предложенной модели качественной градации конституционных правоотношений необходим поиск критериев оценки эффективности данных правоотношений. В качестве таких критериев предлагается использовать совокупность количественных макроэкономических и социально-демографических показателей страны (или региона — субъекта федерации) и диапазон их ежегодного изменения (в абсолютных показателях), заранее определенный и установленный в соответствии с принципами конституционных основ государства и региона.

Переход от чисто эмпирических знаний в юридической науке и практической деятельности к использованию методов количественного анализа позволит получить дополнительную аргументацию предлагаемых изменений и дополнений в конституционное законодательство. Одним из путей решения данной задачи является применение методов практической конфликтологии в конституционном праве[20].

---

[19] См. подробнее: *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма: (Проблемы теории и практики). — М.; Новосибирск: ЮКЭА, 2002. — С. 7; *Пряхина Т. М.* Конституционная доктрина современной России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2004. — С. 3, 14.

[20] См., например: *Соломатина Н. Н.* Применение методов конфликтологии в конституционном праве // Теория конфликта и ее приложения: Материалы III Всерос. науч.-техн. конф. / Отв. ред. И. Я. Львович, Ю. С. Сербулов, В. И. Новосельцев. — С. 237—241.

Наука конституционного права — общественная наука и следует своим правилам. Но взаимопроникновение и связь с другими науками, в том числе точными, наводит на мысль о том, что не лишена смысла идея о незыблемости постулатов, от которых отталкивается вся система теорий. Законы смысла существования человеческого общества так же объективны, как аксиомы Евклида. Исследования показывают, что фундаментальные выводы профессора В. С. Основина актуальны и сегодня. Законы функционирования социальных институтов в своем развитии инвариантны ключевым законам общества и здравого смысла. Даже поверхностный, несовершенный и незавершенный анализ показывает, что такие постулаты есть.

Фундаментальные постулаты конституционализма не теряют своей актуальности независимо от эпохи. Поэтому историческая инвариантность истинного научного знания и ценностных основ государственности, положительное использование предшествующего опыта строительства сильного эффективного государства в России является плодотворной предпосылкой сохранения уникальности российской модели государственного развития, источником дополнительных ресурсов дальнейшей экономической, социальной и политической стабилизации.

В. А. Мальцев

кандидат юридических наук, доцент

НОВЫЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СФЕРЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

Для расширения области исследования обеспечения защиты государственной тайны автором была выдвинута идея — включить в нее не только вопросы государственной безопасности, но и новые сферы исследования — различные отрасли законодательства: конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, административного, гражданско-процессуального и на этой основе посмотреть, как «работают» сегодня составные эле-

© Мальцев В. А., 2008

менты модели обеспечения защиты государственной тайны в динамике этой защиты.

С этой целью в качестве основного метода исследования был выбран метод («майевтика») Сократа[1].

Сущность этого метода (как своеобразной игры, целенаправленного выполнения игровых заданий) состоит в использовании совокупности последовательно задаваемых вопросов и ответов на них.

Каждый из предложенных вопросов предполагает тщательное обдумывание того или иного дела и рассмотрение его в суде.

Однако метод Сократа — это не просто совокупность вопросов и ответов, а определенным образом организованная их последовательность с познавательной целью. Он позволяет проводить исследование по заранее созданному сценарию, предполагая формулирование наблюдения, детальную разработку всей процедуры, включая общий план вопросов, их конструкцию и варианты возможных ответов.

В соответствии с разработанным сценарием по уголовному делу Александра Никитина, проходившему в российских судах[2] (теоретический аспект вопроса представлен гипотетическим «делом Никанорова»), анализ эмпирического материала проводился в нескольких этапах (стадий).

Прохождение той или иной стадии осуществлялось на основе заранее подготовленных и хорошо продуманных вопросов, позволяющих всесторонне рассмотреть и обсудить все затронутые в деле аспекты ограничений свободы слова и права на доступ к информации и сформулировать четкие и однозначные ответы на поставленные вопросы. Всего в соответствии с этапами сценария по делу Никанорова было задано 67 вопросов.

Остановимся на четырех этапах проведенного исследования.

На основе методов ситуационного анализа и целевого (направленного) ивент-анализа[3], использовавшегося для исследова-

---

[1] Подробнее см.: *Мальцев В. А.* Государство и информация // Конституционные права в России: Дела и решения: Учеб. пособие / Отв. ред. А. Шайо. — М.: Институт права и публичной политики, 2002. — С. 590—592.

[2] Никитину было предъявлено обвинение в государственной измене по ст. 275 УК РФ и в разглашении государственной тайны по ч. 1 ст. 283 УК РФ. При рассмотрении указанного дела со всей очевидностью обозначился конфликт таких понятий, как государственная тайна и доступ к информации.

[3] Целевой (направленный) ивент-анализ («событийный» анализ данных) используется для исследования динамики события или последовательности событийных данных, а также мониторинга состояния системы законодательства в исследуемой предметной сфере.

ния динамики дела Никанорова и последовательности связанных с ним событийных данных, на первом этапе исследования была разработана фабула этого дела[4]. В качестве ее конституционных и законодательных оснований были использованы две статьи Конституции РФ (15-я и 29-я); две статьи УК РФ (275-я и 283-я); пять статей Закона РФ «О государственной тайне»; «Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г.

В фабулу были включены следующие вопросы: каковы были факты по делу Никанорова? Какие правовые вопросы были решены судом? Какова структура аргументации, к которой прибег суд? Каковы недостатки данной аргументации? Как можно было бы лучше проанализировать правовые вопросы?

На втором этапе исследования с целью проверки конституционности ст. 5 (1) Закона РФ «О государственной тайне» предполагалось выяснить, как Конституционный Суд РФ должен рассматривать ее положения в свете защиты свободы слова и доступа к информации. В связи с этим был задан ряд вопросов: были ли наложены ограничения на свободу слова в деле Никанорова в соответствии с формальными требованиями, определенными в Конституции РФ? Каким образом ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне» ограничивает свободу слова? Является ли отнесение сведений к государственной тайне в федеральном законе конституционным само по себе? Какие критерии применимы при проверке соответствия положений ст. 5 (1) Закона РФ «О государственной тайне» содержательным требованиям защиты свободы слова в Конституции РФ? Соответствует ли цель ст. 5 (1) Закона РФ «О государственной тайне» положениям Конституции РФ? Может ли эта статья считаться необходимым ограничением свободы?

На третьем этапе исследования для улучшения четкости понимания существа дела Никанорова и более четкой оценки конституционности законодательства (согласно разработанной фабуле) также использовался метод целевого (направленного) ивент-анализа («событийного» анализа данных).

В процессе его использования отслеживалась динамика изменения законодательства по защите государственной тайны, влияющего на процесс расследования преступлений, связанных с

[4] См. об этом: *Мальцев В. А.* Указ. соч. — С. 590—592.

разглашением государственной тайны. На этой основе была разработана «Хронология законодательных актов в России по защите государственной тайны в переходный период с 1990 по 2005 г.». В соответствии с ней путем проведения аналитических сравнений были выявлены основные тенденции (закономерности) в сфере обеспечения защиты государственной тайны.

В частности, на основе использования метода направленного количественного контент-анализа (тщательного анализа извлечений из многочисленных нормативных правовых актов в России) были выявлены противоречивость и неразвитость координации правового регулирования отношений, складывающихся в различных сферах безопасности и защиты различных видов тайны.

Об этом свидетельствует отсутствие единого понятийного аппарата применительно к многоступенчатой системе классификации информации, используемой в законодательстве о государственной тайне, что приводит к ряду негативных последствий для этого законодательства:

а) отсутствию официального понятийного аппарата в сфере «безопасности» и «тайны», что порождает большое количество видов как безопасности[5], так и тайны[6];

---

[5] В подготовленной автором таблице «Совокупность используемых в справочных, научных изданиях и нормативных правовых актах РФ типов (видов) безопасности, относящихся к сферам интересов государства, общества и личности, и уголовно-правовых норм, обеспечивающих их» насчитывается около 300 различных видов безопасности в России (см.: *Мальцев В. А.* Результаты инициативных исследований в интересах доработки проекта «Доктрины развития Воронежской области» в части предложений по достижению баланса интересов государства, общества и личности в сфере обеспечения конституционной (национальной), региональной безопасности и по концепции правовой защиты государственной тайны на период 2004—2010 гг. Ч. 2: Систематизированные эмпирические (реальные) и научные факты и концепции в области безопасности и правового регулирования защиты государственной тайны, выявленные и полученные с помощью наблюдений и на основе обобщения (типологизации, классификации, сравнительно-сопоставительного анализа) основных зафиксированных событий (явлений, процессов) в сфере достижения баланса интересов субъектов конституционных правоотношений в России и зарубежных странах (научно-юридический отчет № 1). — Воронеж: Государственное учреждение «Институт регионального законодательства», 2003. — 26 июня).

[6] См.: Там же. — Приложение 2: п. 1.1 «Перечень отдельных видов тайны, закрепленных в российском законодательстве»; п. 1.2 «Перечень отдельных видов тайны, закрепленных в существующей отечественной справочной и юридической литературе»; п. 1.3 «Систематизированный и структурированный словарь основных понятий (категорий), определений, терминов, юридических конструкций (дефиниций), используемых при защите государственной и иных видов тайны».

б) отсутствию закрепленных в законодательном порядке понятий многочисленных видов «безопасности» (национальной, государственной, военной, оборонной, экономической и др.);

в) отсутствию согласованности в закрепленных федеральными законами понятиях (термины, определения, юридические конструкции) о различных видах тайны (государственной, военной, конфиденциальной, служебной, документированной, коммерческой, производственной и др.), одновременно «не увязанных» с уголовно-процессуальным законодательством[7];

г) отсутствию четкого обоснования границ того, что входит в понятие «свобода слова», и конкретных отличий между разными видами тайны (государственной, военной, конфиденциальной, служебной, документированной и т.д.), что приводит к тому, что материал по интерпретации ряда статей законов и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с защитой государственной тайны, носит скорее личностно-дискуссионный, чем юридический характер.

На четвертом этапе исследования для того, чтобы увидеть, как правовое регулирование государственной тайны воздействует на свободу мысли и слова (в дополнение к тому, что, согласно ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне», может быть отнесено к государственной тайне), были рассмотрены вопросы определения и процедуры (принципы, порядок) определения государственной тайны и отнесения сведений к ней.

Всего по вопросам определения государственной тайны и процедуре ее определения было задано 37 вопросов, которые условно можно разделить на четыре группы: 9 вопросов касались определения государственной тайны; 10 — о том, что относится к государственной тайне по российскому законодательству; 2 — об уровнях процедуры отнесения информации к государственной тайне; 8 — относительно определения процедурной гарантии — официального опубликования и 8 — о противопоставлении материальных и процедурных требований при установлении разглашения государственной тайны.

Группа подтверждающих материалов по этим четырем группам вопросов включала в себя: 4 статьи Конституции РФ; 11 статей Закона РФ «О государственной тайне»; 7 указов Президента РФ;

[7] См.: Приложение 2.1 «Российские виды тайны, информации и сведений» и 2.1.1 «Перечень отдельных видов тайны, закрепленных в существующей отечественной и справочной литературе», к указанному выше научно-юридическому отчету № 1.

1 постановление Правительства РФ и 1 постановление Конституционного Суда РФ.

Для выяснения эффективности процедуры отнесения информации к государственной тайне в России были заданы следующие вопросы: обеспечивается ли своевременное и регулярное функционирование от 34 до 39 развернутых «Перечней сведений, подлежащих засекречиванию» и соответственно столько же «Нормативно-методических документов по оценке количественно-качественной величины ущерба, наносимого незаконным распространением сведений, подлежащих засекречиванию»? Функционируют ли они эффективно в настоящее время или существуют только «на бумаге» в соответствующих министерствах и ведомствах? Знают ли о них судьи, следователи, прокуроры и граждане России? Если же они функционируют эффективно, то тем самым не «подрывают» ли они саму идею существующей концепции правовой защиты государственной тайны в государстве? Если же это так, то не надо ли своевременно изменить эту концепцию правовой защиты государственной тайны в России?

Для сравнения формулировок понятия «государственная тайна» в Законе РФ «О государственной тайне» с ее определением в зарубежных странах на основе метода сравнительно-правового анализа были поставлены следующие вопросы: существует ли в зарубежных государствах четкая многоступенчатая система классификации информации (совершенно секретно, секретно, конфиденциально, информация с ограниченным доступом)? Установлены ли в рассматриваемых странах критерии, по которым предоставляется допуск к информации различных уровней секретности? Чем концепции правового регулирования защиты государственной тайны в этих странах отличаются от аналогичной концепции в России?

На вопрос являются ли формулировка и содержание ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне» достаточно определенными, чтобы можно было установить, что же составляет государственную тайну для целей проведения уголовного преследования — ответ может быть только отрицательным, ибо делать это в соответствии с данной статьей весьма трудно, так как перечень сведений, составляющих государственную тайну, установленный в названном Законе, носит слишком общий характер.

Поэтому определить, какой объект является секретным, а какой нет, можно лишь при наличии более развернутых переч-

ней, которые носят межведомственный характер и не подлежат официальному опубликованию.

В результате в настоящее время одним из самых, пожалуй, серьезнейших недостатков, затрудняющих процедуру обжалования (оспаривания) нормативных правовых актов, возникающих из публичных правоотношений, связанных с разглашением государственной тайны, является сама концепция правовой защиты государственной тайны в России, которая на современном этапе является чрезмерно запутанной и излишне усложненной.

Государственная тайна в нашей стране сегодня предстает как иерархия перечней составляющих ее сведений, содержащихся в ряде нормативных правовых актов.

Первая детализация перечня сведений, составляющих государственную тайну, дается в ст. 5 Федерального конституционного закона РФ «О государственной тайне».

Вторая детализация указанного перечня производится, согласно ст. 9 указанного Закона, органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне. Этими органами, в соответствии с «Перечнем сведений, отнесенных к государственной тайне», разрабатываются развернутые «Перечни сведений, подлежащих засекречиванию», которые утверждаются соответствующими руководителями органов государственной власти. Перечень этих должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, периодически изменяется и утверждается распоряжением Президента РФ: а) данный «Перечень...», утвержденный распоряжением Президента РФ от 30 мая 1997 г.[8], включает в себя 34 должностных лица органов государственной власти[9]; б) «Перечень...», утвержденный распоряжением Президента РФ от 17 января 2000 г.[10],

---

[8] См.: «Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» от 30 мая 1997 г. № 226-РП (в ред. распоряжения Президента РФ от 23 июля 1998 г. № 280-РП) // СЗ РФ. — 1997. — № 22. — Ст. 2573; 1998. — № 32. — Ст. 3869.

[9] См.: *Котов Б. А.* Юридический справочник руководителя. Тайна. — М.: ПРИОР, 1999. — С. 30—31.

[10] См.: «Перечень сведений должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне», утвержденный распоряжением Президента РФ от 17 января 2000 г. № 6-РП (в ред. распоряжения Президента РФ от 26 сентября 2000 г. № 419) // СЗ РФ. — 2000. — № 4. — Ст. 388; № 40. — Ст. 3959.

включает в себя уже 39 должностных лиц органов государственной власти[11].

Нельзя забывать и о том, что указанные выше перечни и нормативно-методические документы носят закрытый характер.

В соответствии с Указом Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 490 (в ред. от 13 августа 1998 г.) перечни сведений, составляющих государственную тайну, должны пройти обязательную государственную регистрацию.

Рядовые граждане, прокурорские или судебные работники, не ознакомленные с указанными перечнями министерств, ведомств и других субъектов, наделенных правом засекречивания сведений, не могут определить, что есть секрет, а что нет[12].

В то же время прокурорские работники обосновывают свои обвинения на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Что делать рядовым гражданам России в таких случаях, не ясно.

Следует отметить, что зарубежным странам аналогичные «Перечни сведений...» и «Нормативно-методические документы...», составляющие государственную тайну, неизвестны.

Как же действуют судьи в этих странах, если у них нет или им неизвестны подобные документы?

Сравнение концепции правового регулирования защиты государственной тайны в России (для ее «переходного периода»), использующей «Перечень сведений, составляющих государственную тайну» (с последующей его детализацией), с аналогичной концепций в США показывает, что в США применяются более широкие (более неопределенные) критерии степени секретности сведений, составляющих государственную тайну[13]. Указанная

---

[11] См.: Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства: Комментарий к главе 29 УК РФ. С постатейным приложением нормативных актов и документов (библиотека оперативника (открытый фонд) / Авт.-сост. А. Шумилов. — М.: Издатель И. И. Шумилова, 2001. — С. 114—115.

[12] См.: *Трунов И., Трунова Л.* Правовое регулирование государственной тайны // Юрист. — 2002. — № 8. — С. 13.

[13] Например, в главах 37 (§ 793—795) и 87 (§ 1905) Свода законов США — Титул 18 говорится о преступлениях по сбору, передаче или утрате информации оборонного значения и разглашении секретных сведений, характеризуемых следующим критерием: способы добывания информации, касающейся *«какого-либо»* корабля, самолета или «иного объекта», связанного с национальной обороной США; об информации, касающейся места, где изготовляют *«какой-*

широта формулировок критерия обеспечения защиты государственной тайны, безусловно, приводит к облегчению правовой системы для обеспечения обороны и государственной безопасности США. Если же это так, то не пора ли и нам подумать об изменении ныне существующей концепции правовой защиты государственной тайны в России?

либо» корабль, самолет и т.п.; о попытках приобрести *«какой-либо»* эскиз, документ и т.п.; *«какую-либо»* шифровальную книгу, книгу сигналов и т.п., о совершении *«какого-либо»* действия с целью достижения сговора; о передаче *«какому-либо»* иностранному правительству, группировке и т.д. эскиза, фотографии, плана, карты, письма, записи и т.д., касающихся национальной обороны; о публикации, разглашении или предании *«какой-либо»* гласности, не имея на то права, *«какой-либо»* информации, полученной в ходе осуществления своих служебных или должностных полномочий, исследований или расследований, проведенных тем, кто является должностным лицом или служащим Соединенных Штатов.

В. В. Мамонов

доктор юридических наук, профессор

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Обеспечение национальной безопасности является важнейшим направлением деятельности современного Российского государства. От успешного решения существующих здесь проблем зависит будущее Российской Федерации как геополитической реальности, полноправного, суверенного субъекта международного права, великой державы.

Вопрос о поиске приемлемых путей защиты безопасности всегда был в центре внимания юриспруденции, особенно науки конституционного (государственного) права. Однако ранее приоритет отдавался защите интересов государства, часто в ущерб обществу и личности. В современной истории России длительное время наблюдался противоположный процесс, что привело к ослаблению власти, неспособности выполнять возложенные на

© Мамонов В. В., 2008

нее обязанности. С провозглашением человека, его прав и свобод высшей ценностью необходимо по-новому осмыслить взаимосвязь различных видов безопасности.

Остановимся на некоторых аспектах национальной безопасности России.

I. *Обеспечение правовой безопасности.*

Процесс строительства в России правового государства состоит из двух параллельных направлений: 1) воспитания уважения к праву; 2) создания действенных механизмов по его защите от нарушений. Являясь важной составляющей системы обеспечения безопасности личности, общества, государства, право нуждается в охране.

Под правовой безопасностью следует понимать состояние защищенности системы права от нарушений ее со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных полномочиями издавать нормативные акты. Среди угроз правовой безопасности можно выделить: 1) возможное нарушение конституционной стабильности в случае неоправданного частого внесения изменений и дополнений в Основной Закон РФ; 2) неурегулированность вопросов, связанных с определением места общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе РФ, осуществлением конституционного контроля в отношении международных договоров РФ; 3) сложность изучения практики Европейского Суда по правам человека и ее применения в решениях органов государственной власти РФ; 4) принятие нормативных актов, нарушающих положения Конституции РФ; 5) отсутствие ряда важных федеральных конституционных и федеральных законов; 6) издание подзаконных нормативных актов, противоречащих федеральным законам и Конституции РФ; 7) несоответствие региональных нормативных актов федеральным; 8) невыполнение решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции; 9) отсутствие регионального конституционного судопроизводства во многих субъектах РФ; 10) низкий уровень конституционной культуры общества и правового сознания граждан; 11) отсутствие концепции правовой безопасности Российской Федерации.

Для уменьшения числа неправомерных подзаконных нормативных актов требуют своего разрешения следующие проблемы:

1) к компетенции Конституционного Суда Основной Закон РФ относит проверку конституционности нормативных актов, перечи-

сленных в п. «а» и «б» ч. 2 ст. 125. Сюда не входят акты министерств, ведомств. В своем постановлении по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126, 127 Конституционный Суд постановил, что суды не вправе признавать незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу акты ниже уровня федерального закона, указанные в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ, иначе как на основании специального федерального конституционного закона, предоставляющего им такие полномочия. Необходимо скорейшее принятие нормативных актов, определяющих статус и полномочия районных, областных судов и Верховного Суда РФ, и установление порядка признания ими конституционности нормативных актов министерств и ведомств;

2) согласно ч. 4 ст. 125 Основного Закона Конституционный Суд РФ по жалобам граждан на нарушение их прав и свобод и по запросам судов проверяет конституционность только законов, что вряд ли оправданно. Целесообразно было бы распространить возможность обращения перечисленных субъектов в орган конституционного контроля и в том случае, если их права не соблюдены, ограничены указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ. Конституционные права граждан часто нарушаются нормативными актами именно этих органов государственной власти.

Состояние защищенности правовой безопасности Российской Федерации не будет достигнуто, пока в стране будет низкий уровень правовой культуры, но высокая степень правового нигилизма. Было бы неправильно считать, что уменьшать его влияние можно введением так называемой «диктатуры закона», которая так же, как в свое время диктатура пролетариата, может перерасти в тоталитарный режим. Необходимо повышение ответственности личности, общества, государства за свои действия. Воспитание уважения к праву, устойчивого правосознания может стать источником укрепления государства, соблюдения прав личности, построения гражданского общества, что послужит фундаментом для возрождения и расцвета России.

II. *Укрепление демократии, обеспечение достойного уровня жизни и свободного развития человека.*

Обеспечение демократии и достойного уровня жизни человека должны являться двумя равновеликими основами политики любого цивилизованного государства. Они могут быть

взаимосвязаны друг с другом, но не являться тождественными, а иногда выступать как антагонизмы. Целью власти должно выступать создание условий для становления и укрепления институтов демократии. Идеалы последней нельзя постоянно приносить в жертву ради повышения экономического уровня жизни людей. Однако нельзя идеализировать свободу и демократию. Национальным интересам будет отвечать существование той государственной власти, которая сможет сформировать политический режим, где демократия и социально-экономический уровень жизни народа будут дополнять и гарантировать друг друга.

Конституционный статус России как демократического государства предполагает не только наличие одноименного политического режима, предоставляющего возможность проведения свободных выборов, независимого волеизъявления граждан. Демократию нужно рассматривать как особую систему ценностей, лежащих в основе деятельности государства, признанных в обществе и обеспечивающих человеку не только свободное развитие, но и возможность достойной жизни, позволяющей пользоваться конституционными правами и свободами. При достижении этого идеалы демократии могут стать мировоззрением большинства граждан. Благосостояние населения на необходимом уровне является важной частью демократии. Только в этом случае народ становится подлинным носителем суверенитета и единственным источником власти.

Не вызывает сомнений отсутствие альтернативы демократическому пути развития современного цивилизованного государства. Однако чтобы носить положительную направленность, демократия должна быть обеспечена определенным уровнем социальных гарантий граждан. Без этого она может принять разрушительную динамику и привести к отрицательным последствиям.

Насущной необходимостью является коренное изменение роли государства в регулировании экономики, проведении социальной политики. Назрела необходимость в отходе от пропагандировавшейся в 90-е гг. прошлого века индивидуалистической идеологии. Россия никогда не сможет быть сильным государством, если ее население будет разобщено и разрознено. Действия власти должны быть подчинены главной идее государственного строительства — объединению нации.

На конституционном уровне должно быть закреплено «общественное значение» и «социальный характер» любой собственнос-

ти независимо от ее формы. Не должна являться исключением и частная собственность. При этом в текущем законодательстве нужно установить четкие юридические критерии указанных понятий. Возможность ограничения предпринимательской деятельности должна быть допустима не только в случае направленности на монополизацию или недобросовестную конкуренцию, но и тогда, когда вступает в противоречие с общественными интересами, нарушает права человека или угрожает национальной безопасности страны. Неоправданным является отказ от разумной регулирующей роли государства в экономике. Наоборот, в период крупномасштабных кризисов она должна приобретать особую значимость. Этому способствуют и особенности российской экономики, где высокой является доля крупного промышленного производства.

Актуальными вопросами сегодня являются пересмотр использования природной ренты и правовое регулирование национализации. Наивно полагать, что только через такие решения можно снять социальную напряженность. Однако в условиях обладания Россией богатейшими недрами они могут выступать как весомый аргумент в общественных отношениях. Подвергать тотальной ревизии итоги приватизации означает создать опасность нарушения существующей стабильности. Но игнорировать возможность применения национализации нельзя. Она представляет собой цивилизованный способ разрешения противоречий между частными и государственными интересами, позволяет государству осуществлять контроль за развитием экономики на макроуровне.

III. *Разработка новой федеральной миграционной политики.*

С этой целью необходимо:

1) учитывать особенности регионов. По некоторым субъектам РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Москва и Московская область, Сибирь, Дальний Восток) должны быть приняты специальные федеральные миграционные программы. При определении порядка миграционных потоков в данных регионах, испытывающих мощное давление стихийной миграции, должно использоваться экономическое стимулирование, а не административное воздействие. Нельзя запрещать выбирать или указывать переселенцам место жительства, необходимо дифференцированно, в зависимости от региона, предоставлять им дополнительные денежные выплаты и льготы.

В южных регионах, Сибири и на Дальнем Востоке России структура и объемы миграции таковы, что можно говорить о

переселении не отдельных лиц, а этносов. Это особая ситуация, так как переход национального меньшинства в доминирующую национальность влечет изменение всей социально-политической обстановки. С учетом того, что речь идет о приграничных территориях, от выбора способов решения данного вопроса зависит обеспечение национальной безопасности России;

2) обратить особое внимание на субъекты РФ, расположенные на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока. Проблеме заселения территорий, расположенных за Уралом, уделяется недостаточное внимание. Проводимая в настоящее время государственная политика России в отношении своих восточных регионов требует принципиального изменения. В противном случае она может привести к последствиям, угрожающим территориальной целостности страны. Гарантией сохранения государственной принадлежности России восточных территорий является интенсификация их экономического развития и вариантов цивилизованного сотрудничества с Китаем по освоению Сибири и Дальнего Востока при сохранении их государственной принадлежности России;

3) рассмотреть идею репатриации российских соотечественников на свою историческую Родину. При этом необходимо учесть накопленный в решении такого вопроса опыт Израиля, Германии, Франции;

4) скорейшее обустройство Государственной границы России и отказ от безвизового сообщения с республиками бывшего СССР, расположенными в Средней Азии. Оно предоставляет дополнительные возможности для транспортировки наркотиков, нелегальной миграции, поэтому целесообразно выстраивать в этом вопросе свои отношения с некоторыми странами СНГ на таких же основах, как и с иными государствами;

5) привести миграционное законодательство в соответствие с Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Предоставить соотечественникам льготный порядок приобретения гражданства, оформления приглашений на въезд в Россию для получения образования, осуществления трудовой деятельности.

IV. *Обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности.*

Традиционно принято рассматривать государственный суверенитет как институт, предоставляющий государству право самостоятельно решать вопросы внутренней политики, гарантирующий неприкосновенность территории, невмешательство в ее

внутренние дела. С учетом необходимости принятия адекватных мер по противодействию терроризму сегодня следует рассматривать суверенитет не только как предоставляющий определенные права, но и накладывающий на государство обязанности, в частности недопущение деятельности на своей территории международных террористических организаций, бандитских формирований, расположения их баз, представительств.

Ответственность государства должна наступать не только в случае умышленного использования им своей территории для нанесения ущерба другой стране, но и пассивности при использовании его территории в данных целях какими-либо иными силами. Закрепление указанных обязанностей принесет положительный эффект, когда будет установлена ответственность государств за их невыполнение. Процедура привлечения к ней должна быть строго регламентирована.

Должен быть определен статус пленных террористов и условия их содержания. Оправданным является рассмотрение проблемы признания единого ордера на арест террористов, выдача таких лиц международному судебному органу. Это может потребовать не только пересмотра законодательства, но и внесения изменений в конституции государств. Например, ст. 61 Основного Закона России устанавливает правило, согласно которому гражданин не может быть выдан другому государству.

Определенные коррективы должны быть сделаны во внутреннем праве России. Так, ст. 205 раздела IX УК РФ относит терроризм к преступлениям против общественной безопасности наряду с хулиганством (ст. 213). Такая классификация не учитывает разный характер общественной опасности этих преступлений. Необоснованным является положение ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», предусматривающей, что возмещение вреда, причиненного в результате террористической акции, производится за счет средств бюджета субъекта РФ, на территории которого совершена эта террористическая акция. В данном случае все выплаты должны производиться из федерального бюджета.

Интересы борьбы с терроризмом требуют корректировки базовых категорий права, например, «война», «агрессия», «право государства на законную оборону», «терроризм».

V. *Проведение федеративной реформы.*

1. Начавшийся процесс объединения регионов следует признать перспективным направлением развития отечественной госу-

дарственности, поэтому должен быть поддержан Центром. Вместе с тем необходимо учитывать то, что интересам национальной безопасности России не отвечает укрупнение регионов, ведущее к созданию сверхмощных субъектов, обладающих стратегически важным геополитическим положением и богатым экономическим потенциалом. При объединении субъектов нельзя допустить их чрезмерного усиления, так как в случае противостояния с Центром это может привести к опасности для сохранения государственного единства России. Создание экономически самостоятельных новых регионов не будет означать безусловное повышение уровня жизни населения, но может поставить вопрос о большей политической самостоятельности территорий.

Целесообразно выработать четкую и последовательную политику по стимулированию объединения субъектов Федерации. Она должна проводиться постепенно с обязательным учетом исторических, культурных, национальных, социально-экономических особенностей каждого региона.

Высшее должностное лицо субъекта РФ должно назначаться Президентом РФ. Такое предложение исходит из ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, провозглашающей, что федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти, и ч. 2 ст. 77 — в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в России.

2. Реализовать интересы и защитить свои права на достойном уровне население территорий, имеющих специфику в развитии, могло бы через создание автономий, которые предполагают управление на определенной части государства, отличающейся от других существенными особенностями. Современные отечественные автономии таковых не имеют. По своей сути они автономиями не являются, так как их статус идентичен положению других регионов. Это такие же субъекты Федерации, как и края, области, города федерального значения, имеющие равные права во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Несущественным является отличие от республик.

Закрепление на конституционном уровне у представителей одних национальностей возможности образовывать автономные округа

(область) в местах их традиционного проживания, у других — республики делает уместным постановку вопроса о нарушении национального равенства, о котором говорится в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Существование автономий в нынешнем виде нарушает конституционный принцип равенства всех граждан независимо от места жительства при реализации ими избирательных прав. Выходом из сложившихся противоречий мог бы стать пересмотр статуса автономных округов и автономной области при ликвидации их как субъектов Федерации. Активно используемой формой поддержки развития наций, обеспечения их этнокультурных прав и интересов должна стать национально-культурная автономия.

Одной из основ федеративного устройства России является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Наиболее эффективно построить взаимоотношения между Центром и регионами, социально-экономическое развитие которых существенно отличается от других или которые имеют необычное географическое положение, мог бы институт автономии. Через него таким частям страны должны предоставляться большие экономические и политические права или, наоборот, меньшие возможности влиять на формирование органов государственной власти.

Рассмотренные вопросы составляют далеко не исчерпывающий перечень конституционных проблем национальной безопасности, требующих своего научного осмысления. Поиск истины является необходимым условием развития Российской Федерации по пути демократии, строительства ее как сильного, правового, социального государства, державы мира и прогресса, обеспечивающей достойную жизнь граждан, ответственной в своей политике перед будущими поколениями.

Т. А. Матвеева

кандидат юридических наук, доцент

ЗАКОННОСТЬ КАК УСЛОВИЕ ЖИЗНИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

29 сентября 1988 года на заседании специализированного совета по присуждению ученых степеней при Саратовском орде-

© Матвеева Т. А., 2008

на «Знак Почета» юридическом институте имени Д. И. Курского состоялась защита моей кандидатской диссертации на тему: «Конституционный принцип социалистической законности». Официальными оппонентами были доктор юридических наук, профессор Ю. П. Еременко и доктор юридических наук, профессор О. О. Миронов, впоследствии Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Диссертация была выполнена на кафедре государственного права и советского строительства Воронежского ордена Ленина государственного университета имени Ленинского комсомола под научным руководством заведующего кафедрой доктора юридических наук, профессора Виктора Степановича Основина — нашего любимого и незабываемого Учителя.

Сейчас, 20 лет спустя, положения, вынесенные на защиту, в какой-то мере кажутся наивными, в то же время замечаешь, что одни из предложений по совершенствованию законодательства были успешно реализованы, а другие так и остались из области «благих пожеланий». Но любопытно то, что за два десятилетия страна кардинально изменилась, выросли новые поколения уже не «советских» людей, а проблемы во многом те же.

Я писала о том, что работа, направленная на обеспечение законности и правопорядка, охрану прав и законных интересов граждан, не является еще достаточно эффективной и не в полной мере отвечает требованиям времени; органы, обязанные бороться со злоупотреблениями, «попадали нередко в зависимое положение, сдавали принципиальные позиции в борьбе с нарушениями закона», «участились случаи *коррупции* в самом правоохранительном аппарате», и для того, чтобы «решительно избавиться от негативных явлений прошлого», завершить создание *правового государства*, требуются коренные перемены в сфере нашего законодательства, совершенствование законности в целом.

В диссертации обосновывались предложения о закреплении в специальных статьях Конституции в качестве общих принципов государственной и общественной жизни *гласности* и *социальной справедливости*; о принятии Закона о профсоюзах, Закона, регламентирующего порядок проведения митингов, уличных шествий, демонстраций; об установлении административной ответственности за нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, телеграфных сообщений, неприкосновенности жилища граждан; о необходимости специального акта, регламентирующего основы взаимоотношений государственных и партийных орга-

нов с тем, чтобы *не допускать подмену партийными органами государственных, хозяйственных* органов; о разработке дополнительных гарантий *независимости судей* и др.

Отмечалось, что сложившаяся система нормативных актов в сфере управления экономикой слишком громоздка, включала большое количество ведомственных положений, зачастую противоречащих друг другу. Подчеркивалась необходимость обеспечения строжайшей законности при распределении благ из общественных фондов, предупреждения случаев злоупотреблений, выделения этих благ в соответствии с должностным положением лица, в силу личных связей.

Анализировались *факты националистических проявлений*, которые в свою очередь являлись причиной прямого нарушения принципа законности, так как сопровождались нарушениями общественного порядка, а иногда и преступлениями.

Нерешенные проблемы имелись в сфере обеспечения и защиты прав граждан, нарушения законности при реализации конституционных прав и свобод. Это относилось прежде всего к *праву граждан на жилище*, *на охрану здоровья*, *на образование*. Были определенные проблемы с реализацией *свободы печати, свободы митингов, уличных шествий и демонстраций*. Имелось много нарушений *личных прав* граждан.

В диссертации проводилась мысль о том, что «для соблюдения принципа законности в деятельности органов Советского государства необходимо, чтобы каждый орган осуществлял свою сугубо специфическую функцию: суды — правосудие, прокуратура — надзор, а *для ведения следствия нужно создать специальные структурно обособленные органы*», предоставить Верховному Суду право при рассмотрении конкретных дел признавать не соответствующими закону ведомственные инструкции или иные акты, ограничивающие конституционные права граждан.

Указывались причины существенных недостатков в работе судов на примере деятельности судов Воронежской области. Отмечалось, что не изжиты случаи формального, поверхностного подхода к рассмотрению дел, допускались судебные ошибки. Причины этих нарушений в том, что отдельные судьи мало занимались «вопросами организации своего рабочего времени и повышения профессионального мастерства, культуры судопроизводства». Не всегда на должности судей избирались наиболее достойные.

Значительное влияние на качество работы судов оказывала «*практика вмешательства* партийных и советских органов *в су-*

дебную деятельность», поэтому говорилось о необходимости разработки дополнительных гарантий независимости судей.

Предлагалось «внести ряд изменений и дополнений в Регламенты работы местных Советов народных депутатов г. Воронежа, в частности: о возможности показа работы сессии по телевидению; о том, что тезисы докладов и проекты решений Советов в обязательном порядке должны представляться на обсуждение трудовых коллективов и собраний граждан, рассылаться депутатам и публиковаться в печати».

Исследовался вопрос о взаимоотношениях граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, с исполнительными комитетами местных Советов. Отмечалось, что число граждан, занимающихся ИТР, еще незначительно, и одна из причин этого — необеспечение соблюдения законов при оформлении такой деятельности, перегибы при применении законов.

Серьезной проблемой являлось то, что нередко сами исполкомы попирали законность, нарушали права граждан. «Корни этого явления — юридическая неграмотность некоторых должностных лиц, их недостаточная общая и правовая культура и, как следствие, *правовой нигилизм*. Поэтому необходимо, чтобы в исполкомах должности, связанные с правоприменительной деятельностью, замещались лицами с юридическим образованием». Вместе с тем не только руководители, но и каждый человек должен знать, как выполнять свои обязанности и защищать свои права: «Назрела необходимость в комплексе мер, направленных на *всеобщее обучение основам права*, поэтому предлагается создание при юридических институтах и факультетах университетов хозрасчетных курсов для граждан, желающих приобрести правовые знания».

В диссертации сделан вывод о том, что нарушения конституционного принципа законности во взаимоотношениях государства и граждан имеют три основные причины. Первая — определенные просчеты в правотворчестве, когда нормативные акты принимаются «сырыми», неконкретными, содержащими большое число отсылочных положений и т.д. Вторая — некоторые права граждан не обладают юридически закрепленным механизмом реализации. Третья — низкий уровень правовой культуры руководителей, их некомпетентность, а также недостаточное правовое воспитание населения[1].

---

[1] См.: *Матвеева Т. А.* Конституционный принцип социалистической законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1988. — 24 с.

За прошедшие два десятилетия страна пережила «перестройку», «лихие девяностые», переход к рыночной экономике, но проблема законности остается одним из самых острых вопросов государственной и общественной жизни.

И в настоящее время профессор Ю. А. Тихомиров среди основных причин несоблюдения или явного нарушения законов называет такие, как несовершенство правовой базы, неполнота, неясность, противоречивость нормативных правовых актов, снижение эффективности действующего законодательства, слабая действенность законов в сфере борьбы с преступностью, несовершенство правоприменительной практики[2].

Доктор политических наук В. Пастухов пишет: «Говорить о законности публично сейчас не принято. Законность как явление и даже как термин выглядит архаично. Пока, по крайней мере, это не модная тема. Хуже того, ратуя за законность, рискуешь прослыть ретроградом, поборником авторитаризма и врагом демократии. В русской истории законность и демократия вместе не уживаются. У нас либо торжествует такая законность, от которой все головы трещат, либо демократия устанавливается на костях закона и порядка»[3].

И еще: «Законность существует сегодня в России больше как тенденция, чем как реальность»; «расшатывание режима законности затрагивает самую чувствительную струну общественной жизни — социальную справедливость»; «сегодня в России действительно снизился уровень индивидуальной свободы (личной, экономической и политической) и усилился контроль за поведением граждан со стороны государства (хотя до советского контроля ему еще далеко)». Самым существенным фактором обеспечения законности является правосудие, которое в последние годы работает в режиме непрекращающегося стресса. Суд оказался сегодня зажат между молотом *обвинений в коррупции* и наковальней *обвинений в зависимости от исполнительной власти.* Но главная проблема российского суда лежит за рамками правосудия. Опросы общественного мнения свидетельствуют в пользу того, что население предпочитает приспособиться к условиям «неправового» государства, а не бороться за торжество правосудия. На другом полюсе общественной жизни сформировались мощные

---

[2] См.: *Трикоз Е. Н.* Нарушения режима законности: Причины и пути преодоления // Законодательство и экономика. — 2007. — № 7. — С. 19.

[3] *Пастухов В.* Законность как «condicio sine qua non» российской демократии // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 2. — С. 4.

финансово-промышленные группы, которые предпочитают иметь «гарантированное» решение вопроса, а не доверять судьбу своих капиталов «глупому случаю», зависящему от перипетий судебного процесса. И проблема коррупции в суде не есть прерогатива суда. Болезнью этой поражены все государственные институты[4].

Занимающийся более двадцати лет вопросами разработки законодательства о противодействии коррупции в России профессор В. В. Лунеев сделал однозначный вывод: «За эти годы все правильные слова о коррупции уже сказаны, необходимые документы многократно разработаны и переработаны, опыт других стран, где с успехом борются с коррупцией, изучен, и поэтому *ничего нового сказать или предложить уже невозможно*. Интеллектуальные возможности исчерпаны». «...У нас многое есть для более эффективной борьбы с коррупцией, но нет главного — государственной политической воли»[5].

По мнению Председателя Счетной палаты С. Степашина, для борьбы с коррупцией необходимо внести изменения в законодательство о банкротстве, так как сегодня многие чиновники используют фиктивное банкротство для приватизации предприятий; разработать пакет антирейдерских законов и усовершенствовать систему таможенной классификации. Вместе с тем С. Степашин выступает категорически против создания в России специального органа по борьбе с коррупцией («...это путь в никуда, более того, он очень опасен») и критикует идею принятия закона по борьбе с коррупцией, так как все вопросы по коррупции должны регулироваться Уголовным кодексом, Уголовно-процессуальным кодексом, Кодексом об административных правонарушениях, а не «популистскими законами, которые, кроме лозунгов, ничего не дадут». Но глава подкомиссии Совета Федерации по противодействию коррупции в финансовой сфере В. Спицнадель считает, что такой закон все-таки нужен, так как он «приведет к положительным изменениям в других федеральных законах и в Налоговом кодексе». Член Совета Федерации К. Сурков призвал правительство разработать полноценную программу по борьбе с коррупцией, которая предусматривала бы и воспитательную работу среди молодежи[6].

---

[4] См.: Там же. — С. 4—7.

[5] *Лунеев В. В.* Коррупция в России // Государство и право. — 2007. — № 11. — С. 20.

[6] См.: *Ильин А.* Крестовый поход против коррупции // Рос. газета. — 2008. — 25 марта.

К сожалению, современное общество растеряло многие прежние критерии человеческих ценностей. Заместитель Генерального прокурора РФ С. Г. Кехлеров, выступая в Институте правовых исследований Государственного университета — Высшей школы экономики по вопросам законности, правопорядка и состояния исполнения законов, также указал на остроту проблемы воспитания молодого поколения России.

Сегодня в России около 800 тысяч детей-беспризорников и сирот, и это не может не пугать с учетом того, что именно с устоев семьи и воспитания несовершеннолетних начинают закладываться ценность законопослушания и культура поведения в социуме. В общественном сознании сейчас господствуют ложно понятые интересы и квазиценности, в СМИ пропагандируется культ насилия и жестокости, «бандитской романтики», в результате несовершеннолетними ежегодно совершается около 70 тысяч преступлений. «Россияне находятся в поисках объединяющей национальной идеи, а она — в уважении к нормам морали и закона!»[7].

Следует отметить, что в целом положение детей в нашей стране остается сложным. Наблюдается кризис института семьи: ослаб ее воспитательный потенциал, разрушаются нравственные устои, увеличивается число детей, пострадавших от жестокости родителей, психологического, физического и сексуального насилия. По данным Следственного комитета при Прокуратуре РФ, за 2007 год от рук преступников погибли две с половиной тысячи детей. Всего за год против несовершеннолетних было совершено более 160 тысяч преступлений. По информации Генеральной прокуратуры РФ, за последние годы более тысячи детей погибли от рук собственных родителей[8].

Не способствует торжеству законности и то, что уровень жизни большинства населения в Российской Федерации все еще низок в сравнении со стандартами развитых стран, что, естественно, неблагоприятно отражается на практической реализации социально-экономических прав граждан. Существуют немалые проблемы и с реализацией декларированных в Конституции РФ политических и гражданских прав. Об этом свидетельствует хотя бы то, что сегодня в Европейском суде по правам человека находится более 20 тысяч жалоб россиян, больше всего — от Воронежской области[9].

---

[7] Законодательство и экономика. — 2007. — № 7. — С. 20.

[8] См.: *Богданов Р.* Родительские руки убивают // Рос. газета. — 2008. — 18 апр.

[9] См.: *Филимонова Т.* Жалобы от незнания // Там же. — 26 марта.

По данным, приведенным в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год, практически каждая вторая жалоба, поступившая в аппарат Уполномоченного, приходится на нарушения прав человека, совершаемые должностными лицами в процессе охраны общественного порядка, предварительного следствия, дознания и судопроизводства, вынесения приговоров и исполнения наказания в виде лишения свободы.

Каждая третья жалоба приходится на нарушения социальных прав граждан в сфере жилищного законодательства и социального обеспечения. В целом, по мнению В. Лукина, состояние российской пенсионной системы следует оценить как неудовлетворительное. Абсолютное большинство из 38-миллионной армии российских пенсионеров получает унизительно низкие пенсии.

Примерно каждая шестая жалоба приходится на нарушения прав граждан в экономической сфере.

Только каждая тридцатая жалоба подана заявителями на нарушение их политических прав. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации считает, что этот феномен можно объяснить традиционно невысокой в последние годы политизацией общественного сознания, равно как и озабоченностью основных масс населения житейскими проблемами. Однако избирательные кампании приводят к всплеску политической активности граждан и соответственно к увеличению количества жалоб на нарушения их политических прав, в частности, права на мирные собрания, права на распространение информации и пр. Тенденция к этому наметилась во второй половине 2007 года.

Вопросам реализации права на получение образования, доступа к культурным ценностям посвящена каждая двухсотая жалоба. Впрочем, по замечанию В. Лукина, такой низкий показатель указывает не столько на благополучие в этой сфере, сколько на неспособность людей воспринимать вопросы образования в категориях прав граждан и обязанностей государства[10].

В докладе «Права человека в Воронежской области в 2007 году», подготовленном Межрегиональной правозащитной группой — Воронеж/Черноземье, отмечаются случаи злоупотреблений со стороны отдельных сотрудников милиции, «выбивания» показаний, наличие количественного *плана* по задержанным в

[10] Рос. газета. — 2008. — 14 марта.

ГУВД по Воронежской области. В связи с проведением в 2007 году избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы чаще, чем в предыдущие годы, происходило вмешательство в работу журналистов и средств массовой информации. Одним из самых показательных нарушений свободы собраний был назван запрет на проведение публичных акций на площади Ленина и на центральных улицах города, разгон с помощью ОМОНа Марша несогласных (позднее суд признал данные действия противоречащими закону)[11].

Не случайно в выступлении В. Лукина на пленарном заседании Совета Федерации прозвучало, что даже такое количество жалоб на нарушение политических прав (одна из тридцати) — это «отнюдь не повод для победных реляций». По его словам, «даже незначительное число жалоб в этой сфере — это тревожный сигнал»[12].

Опыт, накопленный институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за десять лет его существования, свидетельствует о том, что очень многие граждане России имеют весьма смутное представление о своих правах и свободах и потому не могут осознанно ими пользоваться. Ситуация, когда люди смиренно просят государство о том, чего должны были бы требовать, к сожалению, типична для нашей страны с ее давними традициями патернализма и чинопочитания. Проблема очень серьезная: неспособность граждан отстаивать свои права развращает государство, объективно препятствует его демократизации.

В связи с этим одной из актуальных задач государства продолжает оставаться *правовое просвещение* граждан. На это неоднократно обращал внимание и избранный 2 марта 2008 года Президент РФ Д. А. Медведев[13]. По его мнению, для реализации этой задачи должны использоваться все возможные средства, начиная от *изучения основ права в школах и вузах* и заканчивая выпуском популярной юридической литературы.

Представляется важным для решения проблемы «совмещения» демократии и законности в нашей стране то, что главой госу-

---

[11] См.: *Тарасова С.* Сочинение на свободную тему. Воронежские правозащитники дали оценку ситуации с правами человека в нашей области за минувший год // Воронежский курьер. — 2008. — 15 апр.

[12] *Ильин А.* Права под защитой // Рос. газета. — 2008. — 20 марта.

[13] См., например: *Кузьмин В.* Дмитрий Медведев поговорил с общественниками // Там же; *Он же.* На весах права. Дмитрий Медведев: Справедливый суд — условие успешного развития страны // Там же. — 21 марта.

дарства стал человек с высоким уровнем правосознания, который озвучил практически все болевые точки и предложил направления их преодоления.

Первое — утверждение верховенства закона и верховенства права в целом в нашем обществе. Необходимо утвердить безусловный приоритет законов по отношению к подзаконным документам, по отношению к решениям, которые издает исполнительная власть, и к индивидуальным актам. «Мы, наконец, должны, по сути, превратить и Конституцию в акт прямого действия»[14].

Второе — необходимо «исключить нарушение закона из наших национальных привычек»[15]. *Правовой нигилизм* продолжает оставаться характерной чертой нашего общества, являясь мощным тормозом на пути развития современной России. «Привычка нарушать закон и в низах общества, и наверху глубоко въелась в российскую душу»[16]. Сегодня нужно, чтобы каждый гражданин понимал не только необходимость, желательность соблюдения закона, но и то, что без такого отношения к закону, к праву нормального развития у нашего государства и общества не будет. «Нужно изменить систему мышления. И в этом смысле мы должны постараться создать новое правосознание в стране»[17].

Однако уважение к праву возможно только в том случае, если законы отвечают потребностям людей и выражают их интересы, а государство обеспечивает их действия, защищает потерпевших и наказывает виновных.

Следует создавать в стране атмосферу нетерпимости к неисполнению законов, а также экономические условия, при которых делать это станет невыгодно.

Одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда высокое качество. Конечно, сказывается то,

---

[14] Утро Медведева. Избранный президент Дмитрий Медведев дал обширное интервью британской газете «Файненшл Таймс» // Рос. газета. — 2008. — 27 марта.

[15] Точки над «И». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырехлетия: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции // Там же. — 16 февр.; Дмитрий Медведев: Россия будет страной, в которой граждане гордятся ее настоящим: Из выступления на V Красноярском экономическом форуме // Там же. — 22 февр.

[16] *Сидибе Пьер*. Сверху до нижнего. Дмитрий Медведев ушел в отпуск, чтобы пообщаться с избирателями // Там же. — 28 февр.

[17] Там же.

что правовой каркас новой экономической системы создавался в рекордно короткие сроки. Не всегда это делалось и на высоком профессиональном уровне.

И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства с тем, чтобы новые законы были адекватными состоянию российского общества.

Необходимо побороть главные системные ошибки Российского государства — взяточничество и казнокрадство. Д. А. Медведев считает, что нужен национальный план по борьбе с коррупцией. Однако «просто суровыми законами эту проблему не решишь, хотя совершенствовать законодательство надо, в частности вносить изменения в УК и УПК»[18]. По мнению Д. А. Медведева, наличие сильного государства не может служить гарантией от коррупции. Во многих европейских странах, где достаточно сильное государственное управление, наличествует и сильная коррупционная составляющая. Поэтому только путем укрепления гражданского общества можно искоренить это зло.

Третье — улучшение работы судебной системы, которая должна быть действенной и эффективной. Проблемой остается качество правосудия. В частности, мировые судьи завалены делами, в то время как у районных судей их количество на порядок меньше. Но нельзя до бесконечности увеличивать судейский корпус. Поиск оптимального количества судей — одна из основных задач[19]. Д. А. Медведев подчеркнул: «Надо сделать все, чтобы люди поверили, что суды — это то место, где принимаются справедливые решения, где они могут найти защиту от нарушителей закона, будь то уличный хулиган или чиновник. Ведь чиновник, не исполняющий закон, подрывает доверие к власти закона, а значит — и к демократическим устоям в целом. На ближайшие четыре года ключевым приоритетом нашей работы будет *обеспечение подлинной независимости судебной системы* от исполнительной и законодательной власти. Обеспечение ее профессиональной работы, а также справедливой и равной для всех доступности правосудия»[20].

---

[18] *Сидибе Пьер*. Указ. соч.

[19] См.: *Кузьмин В.* На весах права. Дмитрий Медведев: Справедливый суд — условие успешного развития страны // Рос. газета. — 2008. — 21 марта.

[20] *Дмитрий Медведев*: Россия будет страной, в которой граждане гордятся ее настоящим: Из выступления на V Красноярском экономическом форуме // Рос. газета. — 2008. — 22 февр.

Само правосудие, считает Д. А. Медведев, возможно лишь в общей системе правового государства. И «если мы хотим стать цивилизованным государством — нам нужно прежде всего стать государством правовым»[21].

Хочется верить, что Россия сможет стать благополучным, успешным государством. Но для этого надо решить главную политическую и правовую задачу — восстановить законность.

[21] Дмитрий Медведев: Главное для нашей страны — это продолжение спокойного и стабильного развития: Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме // Рос. газета. — 2008. — 15 февр.

С. Н. Махина

доктор юридических наук, профессор

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ СПОСОБОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: КРАТКИЙ ИСТОРИКО-СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МИРОВОГО ОПЫТА (НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ)

Исследование, посвященное проблематике децентрализации в государственном управлении, неизбежно требует общего исторического анализа государственного управления как явления общемирового уровня. Для современной России опыт управленческих моделей других государств, хотя значительно отличающихся от нее и по географии, и по масштабу, и по форме государственного устройства, форме правления, политическому режиму и т.п., является необыкновенно полезным. Все укладывается в древнюю, «как мир», истину — «все познается в сравнении». В этом простом утверждении заложена мощнейшая посылка для исследователей, желающих разобраться в сущности какого-либо явления, — «сравнивай — познавай».

Познание окружающих нас явлений действительности невозможно без обобщения уже имеющихся знаний в исследуемой сфере, без уяснения причинно-следственных связей, уже определенных процессом исторического развития, без учета развития мирового сообщества в целом. Как справедливо отмечает Л. А. Мо-

© Махина С. Н., 2007

розова в своей работе, посвященной проблемам современной российской государственности: «Новая государственность неизбежно наследует и воспринимает достижения прошлого, а также заимствует наиболее рациональные, оправдавшие себя институты и элементы государственности из мирового опыта. Поиски форм и институтов, соответствующих современному состоянию России, невозможны без изучения и оценки предшествующего опыта развития страны, в отрыве от факторов историзма и развития государственной культуры общества»[1].

Предлагаемый далее краткий сравнительно-исторический анализ способов (методов) государственного (публичного) управления ни в коей мере не претендует на всеобъемлемость. Он имеет как минимум четыре ограничения:

во-первых, управление рассматривается нами только в узком смысле, как деятельность властных органов по непосредственному управлению территориями, экономикой, социальной сферой и т.п. (т.е. в сфере исполнительства и, соответственно, определенного распорядительства);

во-вторых, история развития управления рассматриваемых стран (в частности, Франции) отражает далеко не все особенности становления их государственности, поскольку в противном случае исследование стало бы «безразмерным»;

в-третьих, обзор зарубежного исторического опыта дан нами кратко и обобщенно еще и потому, что основной целью проводимого анализа была необходимость показать лишь *общие* закономерности взаимосвязи политических, исторических, экономических, внешних и тому подобных факторов и избираемого (формирующегося) метода (формы, способа) публичного управления;

и, в-четвертых, безусловно, были выделены и исследованы отнюдь не все способы управления, а только те, которые представляют важнейший интерес в рамках проводимого исследования децентрализации.

Исследование мирового управленческого опыта не представляется возможным на примере только одного государства или совокупности государств с аналогичными условиями их функционирования. В целях качественного уяснения всех тонкостей и закономерностей децентрализованного управления важно исследование моделей управления государств как романо-германской, так и англосаксонской правовых систем.

---

[1] *Морозова Л. А.* Проблемы современной российской государственности: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 16.

Поэтому для глубокого освоения явления децентрализации в России и создания эффективно работающей концепции децентрализации публичного управления полезно обратиться к опыту тех стран, которые имеют стройные работающие концепции публичного управления, основанные на использовании и сочетании различных способов управленческого воздействия. Для отечественной науки это еще и просто *необходимо*, поскольку осмыслить уже существующее в нашей действительности явление децентрализации пока, как уже говорилось, не совсем удается. Следовательно, основы децентрализованного управления, закономерности его воздействия на общественные процессы и вариантности сочетания с другими способами управленческого воздействия, выработанные зарубежной наукой и подтвержденные историей, помогут дать ответ на актуальнейший для Российской Федерации вопрос — что представляет собой децентрализация управления, каковы ее *основополагающие закономерности,* каковы ее место и взаимосвязь с другими способами управления[2]. Именно в этих целях нами был проведен исторический анализ формирования децентрализованной системы управления Франции.

История формирования децентрализации и современные способы публичного управления Франции.

В свете проводимого исследования очень интересным представляется опыт Франции (унитарного государства по форме территориального устройства). Несмотря на то, что традиционно Франция определяется как государство с сильной централизованной властью, здесь децентрализация властных государственно-управленческих полномочий не только является неким абстрактным, определенным научной теорией постулатом, детально исследованным и разработанным, но находит свое *практическое* выражение, т.е. применение и использование. И система государственной власти, и система государственного управления, и весь государственный механизм основываются на началах и принципах децентрализации. Более того, 2 марта 1982 г. основы децентрализации и деконцентрации властных полномочий получили свое нормативное определение. Такой глубокий подход к проблеме децентрализации публичного управления во

[2] Кстати сказать, вообще исследование различных способов государственного (публичного) управления в нашей стране отнюдь не является популярным направлением в юридической науке (административном праве в частности). В значительной степени этот вопрос исследован специалистами в области экономики, политологии, даже философии, но не юристами.

Франции, видимо, можно рассматривать как реальный способ обеспечения реализации конституционного принципа — «правление народа, по воле народа и для народа» (ст. 2 Конституции Французской республики)[3].

Становление децентрализационных начал управления в данном государстве протекало довольно сложно и неравномерно. В средние века во Франции, классической стране системы «рационального права», сформировалась добротная основа децентрализации. В течение X—XII вв. реальная власть королей не выходила за пределы небольшого района во главе с Парижем и Орлеаном. Остальная Франция управлялась своими собственными сеньорами. Достаточно развитая система местного управления, особенно городского, мешала укреплению королевской власти, все более остро ощущавшей свою слабость и, как следствие, практически полную неуправляемость территорией. Поэтому, начиная с середины XIII в., процесс централизации управления активно и бурно начал набирать силу[4].

Однако в результате «муниципальной революции» XI—XIII вв. позиции децентрализационного движения не только не ослабели, но и получили определенное формальное закрепление — города добились нормативного закрепления права на самоуправление. Данная привилегия, завоеванная или купленная у землевладельца-феодала, определялась в хартиях. Каждый из городов имел свой набор вольностей, но система управления в них имела много общих черт.

По мере укрепления королевской власти положение местных территориальных коллективов «претерпело драматические перемены. Так как система управления во Франции развивалась в это время эволюционно, новые структуры накладывались на старые, не уничтожая их, и в результате сформировалась запутанная административная система»[5].

Дальнейшему развитию децентрализации управления в XVI — начале XVII в. способствовало отсутствие стабильности и постепенности в развитии французской государственности. И лишь

---

[3] См.: *Мальцев В. А.* Справочное пособие по курсу «Конституционное (государственное) право зарубежных стран»: Учеб. пособие для студентов-заочников. — Воронеж, 2001. — С. 178.

[4] См. подробнее: *Черниловский З. М.* Всеобщая история государства и права: (История государства и права зарубежных стран). — М., 1983. — С. 118—120.

[5] *Пронкин С. В., Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран. — М., 2001. — С. 256.

завершение процесса формирования абсолютной монархии в середине XVII в. остановило противоборство тенденций централизации и децентрализации.

Такое положение просуществовало вплоть до Французской революции 1789 г., когда были заложены основы современной концепции децентрализации управления, получившие закрепление в Конституции 1791 г.[6] Дальнейшее развитие государственности постоянно усиливало то центральную власть, практически перечеркивая основы местного управления (например, бюрократическая централизация Наполеона Бонапарта, проводимая им с 1799 г. и формально закрепленная Конституцией этого же года), то местное самоуправление (например, «Декларация к французскому народу» от 19 апреля 1872 г. провозглашала в составе республики свободные коммуны, обладавшие всей полнотой самоуправления, включая возможность создания собственных военных сил)[7]. «Противоречие между принципами самоуправления и централизации постоянно проявлялось во французской истории: тот или иной принцип получал наибольшее развитие в зависимости от политического режима»[8]. Как отмечает М. А. Джангирян, во Франции «существует по крайней мере три силы по сдерживанию силы децентрализации: политическая причина (опасение угрозы со стороны децентрализации единству государства и ослаблению национального сплочения), техническая причина (технократы считают себя более способными по сравнению с выборными лицами в решении административных проблем, носящих даже местный характер), психологическая причина (люди во имя равенства предпочитают, чтобы решения принимались центральными властями, а не местными)»[9].

Несмотря на постоянное присутствие децентрализационных начал в ходе исторического развития Франции, традиционно ее характеризовали как страну с сильной централизацией власти и уп-

---

[6] В соответствии с Конституцией местные органы власти создавались на основе выборов, а не назначения, как было до революции. Вместо существовавших ранее провинций конституция создала 83 департамента, которые делились на дистрикты и кантоны, наделенные некоторыми правами по самоуправлению (см.: *Черниловский З. М.* Указ. соч. — С. 264—269).

[7] См. подробнее: *Черниловский З. М.* Указ. соч. — С. 294—296.

[8] *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: Правовые аспекты. — М., 2001. — С. 122.

[9] *Джангирян М. А.* Анархистская тенденция в современной французской демократии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 15.

равления. «Местное самоуправление никогда не имело здесь такого значения, как в Англии и США»[10], — пишет Г. И. Никеров.

Развертывание и ускорение процесса децентрализации приходится на период пребывания партии Миттерана у власти. Процесс, начатый законом от 2 марта 1982 г. как чисто административный, приобретает политическую окраску: местные территории обретают экономическую самостоятельность и как следствие все большую политическую независимость. И все же, несмотря на активно проводимую и в настоящее время политику регионализации и децентрализации, несмотря на то, что принципы децентрализации играли ранее и играют сегодня важную роль и являются основой современного управления, Францию все еще можно характеризовать как страну с сильно развитой централизованной системой управления.

Интересно отметить, что, несмотря на такие характеристики французской управленческой системы, к децентрализации управления во Франции применяется научный подход, позволяющий практически обеспечивать установление ее начал. Осуществляемая управленческая политика и отрасли административного и финансового права закрепляют основные понятия, категории, инструментарий и гарантии действия децентрализации. Так, показательным в этом смысле может быть юридически определенное понятие «общая дотация децентрализации» (dotation generale de decentralisation). Общая дотация децентрализации предназначена для финансовой компенсации расходов, которые несут местные сообщества в связи с децентрализацией и передачей им компетенций[11]. Показательно и то, что, в отличие от России, где найти словарное значение понятия «децентрализация» весьма и весьма затруднительно, французско-русский юридический словарь предлагает столь объемную трактовку этого понятия, что для сегодняшней Российской Федерации она уже может быть предметом изучения. «Децентрализация — предоставление местным органам самостоятельности в управлении местными делами»[12]. И далее проводится определение видов децентрализации — децентрализация управления, децентрализация руководства, децентрализация публичных служб, территориаль-

---

[10] См.: *Пронкин С. В., Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран. — М., 2001. — С. 198.

[11] Подробнее см.: *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Указ. соч. — С. 151.

[12] Французско-русский юридический словарь. — М., 1995. — С. 132.

ная децентрализация (т.е. наделение основных административно-территориальных единиц правосубъектностью)[13].

Вообще важно отметить, что характерной чертой французской государственно-правовой системы является то, что управление, в частности, публичное управление и установление и функционирование публичной власти в сфере управления имеют прочное научно-правовое обоснование. Так, раздел III книги об административном праве Франции Ж. Веделя носит очень о многом говорящее название — «Административное право — общее право публичной власти»[14]. Более того, в этом же разделе он пишет: «Определение управления, которое следует, в конце концов, сформулировать, должно принять во внимание традиционные постановления публичного права и *особенно административного права...*» (курсив мой. — *С. М.*)[15]. Такая постановка вопроса для российского права и управления в целом не характерна. Публичное управление, определяемое в своей основе как разновидность социального, трактуется отечественными учеными в большей степени как *категория, не основывающаяся на праве, а лишь в определенной степени закрепленная правом.*

Интересно и то, что именно во Франции сложилась и неуклонно развивается научная теория административно-государственного управления. В течение длительного исторического периода (практически весь XIX век) к изучению государственного управления в этой стране подходили в основном с позиций правовой науки, в частности, административно-правовой. Лучшим примером этому может служить труд Александра Франсуа Вивьена «Очерки об администрации», первое издание которого увидело свет в 1845 г. «Именно он одним из первых употребил термин «наука государственного управления», тем самым, противопоставив ее административному праву. Наука государственного управления, по его мнению, призвана изучать администрацию в ее взаимосвязях с государством, а административное право должно изучать администрацию в ее взаимоотношениях с частными лицами»[16].

Другим известнейшим основоположником данного направления, думается, можно считать А. Файоля, широко известного

---

[13] См.: Там же. — С. 132.
[14] См.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. — М., 1973. — С. 50.
[15] См.: Там же. — С. 50.
[16] *Драго Р.* Административная наука. — М., 1982. — С. 11.

далеко за пределами Франции. Сформулированная им «теория администрации», определение управления и его 14 общих принципов до сих пор являются актуальными, значимыми, да и просто «работающими»[17]. Применительно к тематике исследования, т.е. к вопросу о децентрализации, здесь интересно отметить, что Файоль, не выделяя децентрализацию как принцип управления, тем не менее, подразумевает ее как некую данность. К такому выводу можно прийти, исследовав сформулированные им общие принципы управления, в частности, принцип централизации. «Централизация — должна быть принята или отвергнута в зависимости от тенденций руководства и от обстоятельств; дело сводится к нахождению степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия»[18]. Как видно из цитаты, в процессе управления необходимо находить *степень централизации*, которая, как известно, сама по себе невозможна и всегда идет «рука об руку» с децентрализацией.

Однако в современной французской науке об управлении категория «децентрализация» уже занимает прочное место. Как объективное явление, неизбежно возникающее практически в любой управляемой системе, децентрализация получила достаточное исследование, обоснование, практическое использование и соответствующую правовую регламентацию.

Так, французский административист Жан-Мари Бесе определяет децентрализацию как простое, неделимое (несоставное) понятие: «Децентрализация: система, при которой нецентральные (выборные) органы имеют в отношении дел, рассматриваемых как местные, право принятия решений без подчинения в своих взаимоотношениях с центральной властью вышестоящему органу»[19]. С понятием децентрализации он связывает такой организационный способ, как централизацию (в абсолюте антитезу децентрализации) и деконцентрацию, как разновидность последней[20]. Централизация определяется им как система, при которой все решения, касающиеся административных задач, зависят от центральных органов государственной администрации. Декон-

---

[17] См.: Управление — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. — М., 1992. — С. 12.

[18] Там же. — С. 20—41.

[19] Франция: Общие сведения об административном праве во Франции. — 3-е изд. // Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». — 1995. — № 9. — С. 6.

[20] См.: Там же. — С. 7—8.

центрация же, по его мнению, — один из способов централизации, суть которого в предоставлении нецентральным органам ограниченного права принятия решений при условии, что такие агенты подчинены иерархической власти центрального компетентного органа.

Таким образом, можно сделать вывод, что публичное управление Франции основывается на *сочетании централизации, концентрации, деконцентрации и децентрализации как самостоятельных* способах (видах) управленческого воздействия.

Важно отметить и тот факт, что публичное управление Франции рассматривается с точки зрения *режимности*. При этом, говоря о режиме публичного управления, необходимо иметь в виду, что установление какого-либо одного из перечисленных режимов для решения всего комплекса управленческих задач невозможно и нерационально. В зависимости от комплекса решаемых вопросов возможно установление различных режимов, их сочетание и преобладание, их использование в зависимости от специфики каждого конкретного объекта управления.

Подводя итог проведенному анализу, кратко остановимся на основных моментах.

Концепция государственного управления во Франции «зародилась в недрах» административно-правовой науки. Вобравшая в себя в последующее время методологию и ставшая предметом изучения философии и социологии, эта концепция сформировалась в самостоятельную отрасль познания — науку государственного управления.

Государственное управление Франции отличается глубокой научной основой и весьма разнообразной правовой регламентацией на разных уровнях управления.

Публичному управлению Франции присуще значительное многообразие его осуществления, проявляющееся в сочетании различных способов — централизация, координация, деконцентрация и децентрализация.

Выбор, сочетание и применение различных способов управленческого воздействия представляет собой установление соответствующего режима управления (режим концентрации и централизации; режим деконцентрации; режим децентрализации).

Такой способ управления, как децентрализация, известен французскому публичному управлению давно и в настоящее время имеет достаточно прочное научное обоснование и правовую регламентацию.

Децентрализация используется как разделение и передача полномочий 1) публичным органам управления определенных административно-территориальных единиц (территориальная децентрализация) и 2) публичным органам управления различных сфер жизнедеятельности (ведомственная децентрализация).

Децентрализация рассматривается как:

способ (метод, техника) публичного управления;

управленческий режим;

демократический (политико-правовой) институт.

О. О. Миронов

доктор юридических наук, профессор

КУЛЬТУРА МИРА И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНОВ — УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В начале XXI в. — времени тревог и надежды — человечеству необходимо использовать различные средства для предупреждения кризисов и катастроф, религиозных, этнических и иных конфликтов. К ним относятся экономические, политические, дипломатические и другие механизмы. Но они должны быть дополнены гуманитарной базой, основой которой является культура мира и прав человека, важной составляющей которой является культура межрелигиозных, межнациональных отношений.

Предотвращение этнической и религиозной нетерпимости — условие стабильности и порядка в обществе. Данные факторы имеют особое значение для многонациональной и многоконфессиональной России.

Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от ряда обстоятельств, в том числе — расы, национальности, языка, отношения к религии. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиоз-

© Миронов О. О., 2008

ной принадлежности. В стране запрещена пропаганда расовой и национальной исключительности и ненависти, разжигание, как сказано в ст. 13 Конституции Российской Федерации, социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации, являются уголовно наказуемыми (ст. 282 УК Российской Федерации).

Однако в нашей стране имеются межрелигиозные и межнациональные противоречия и конфликты, приводящие порою к тяжелым последствиям. Встречаются антирусские настроения, и это при том, что русские составляют около 80 % населения страны. В этой ситуации следует использовать различные способы и механизмы для преодоления межрелигиозного и межнационального противостояния. Но с помощью Уголовного кодекса не заставишь представителя одного народа или религии быть доброжелательным к другим народам и религиям. Можно принудить не выходить за рамки закона, но этого недостаточно для формирования гармоничного общества. Необходима культура отношений, не просто веротерпимость, а уважение и доброжелательность к представителям иных этносов и конфессий.

В каждой стране и мире немало организаций, способствующих формированию данных отношений. Массовостью и масштабностью, охватывающей все континенты планеты, характеризуется Межрелигиозная межнациональная федерация за мир во всем мире, основанная доктором Мун Сон-Меном[1]. Имеется ее российское отделение. Сотрудничество с ним уполномоченных по правам человека нашей страны было бы полезным.

В многонациональной и многоконфессиональной России, большинство верующего населения которой исповедует православие, веками сосуществовали различные народы, религии, обычаи и традиции. Это многообразие, а также то лучшее, что было воспринято извне, и сформулировали культуру и нрав-

[1] См.: *Мун Сон-Мён*. Обновление Организации Объединенных Наций и установление вечного мира // Межрелигиозная межнациональная федерация за мир во всем мире: Итоги и перспективы: Сб. — М., 2002.

ственность нашего общества. Обеспечение его стабильности и устойчивого развития невозможно без взаимного уважения всех народов, всех законно существующих в России конфессий. В бытность автора данной статьи Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (1998—2004 гг.) был подготовлен проект Декларации межрелигиозного и межнационального мира. Он опубликован в журнале Евразийского отделения Межрелигиозной межнациональной федерации за мир во всем мире[2]. Когда и кем будет приниматься этот документ, решать органам и лицам, наделенным соответствующей компетенцией. Принятие Декларации авторитетной международной организацией было бы полезным, так как в ней зафиксированы основополагающие принципы взаимодействия различных национальных общностей и религиозных объединений, основные формы их деятельности.

Коллективные права общностей и индивидуальные права личности должны быть сбалансированы и защищены. В правозащитном механизме заметную роль играют уполномоченные по правам человека (омбудсмены). Данный институт для России новый. Он существует около десяти лет. В силу федеративной природы нашего государства каждый субъект Российской Федерации может иметь эту должность, хотя процесс ее учреждения идет медленно.

Заслуживает внимания вопрос о специализированных уполномоченных как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Они достаточно распространены в мире и имеются, например, в ФРГ (Омбудсмен Бундестага по обороне), Швеции, Норвегии и в других странах.

В законах об уполномоченных по правам человека, в законах и иных нормативных правовых актах о специализированных уполномоченных в качестве одного из важнейших направлений работы закрепляется правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты[3]. Аналогичная функция омбудсменов фиксируется правовыми актами ряда стран: Грузии, Латвии, Молдовы, Узбекистана, Украины, Казахстана, Кыргызской Республики и др. Данная функция

---

[2] См.: Мир нравственности. — 2004. — № 7. — С. 23.

[3] См.: Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. документов / Под общ. ред. О. О. Миронова; Сост. А. Г. Майоров, И. В. Евдокимов. — М.: Юрид. лит., 2000.

становится типичной и универсальной, хотя не все страны отразили ее в своем законодательстве, например, Польша[4].

Обязанностью каждого уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является просветительская деятельность по вопросам прав и свобод человека и гражданина. Но чтобы сформировать в обществе культуру прав человека требуется время, желание всех и каждого, разнообразные приемы, способы, механизмы по преобразованию общества и человека, их психологии и правосознания.

Понимание прав человека прошло сложный исторический путь. Древний Восток, античные Греция и Рим имели свои представления о человеке, его месте во вселенной. Они формировались исходя из реалий тех далеких эпох, отражая потребности и устремления различных социальных групп. Прошли тысячелетия, но не забыты имена Конфуция (Древний Китай), Гомера, Пифагора, Платона, Аристотеля (Греция), Цицерона, Ульпиана (Рим) и многих других. Их взгляды, представления тех эпох нашли отражение в источниках права: законы Ману (Индия), Вавилонского царя Хаммурапи, XII таблиц (Рим), Конституции Юстиниана (Византия) и др.

В средние века, в эпоху Возрождения и Реформации человеческая мысль продолжала искать ответы на сложные вопросы. Теория естественных прав человека изложена в трактатах Г. Гроция, Б. Спинозы, Д. Локка, Т. Гоббса.

Сторонник естественных прав человека, родоначальник французского просвещения Ш. Монтескьё классически сформулировал и обосновал принцип разделения властей как условие свободы личности и защищенности от произвола.

Ж. Ж. Руссо с присущей ему страстью провозгласил идею народного суверенитета, суть которой в том, что народ является источником и носителем государственной власти, власть исходит от народа и принадлежит народу. Этим он возвеличил человека как творца истории, как ее движущую силу.

Идеи естественных прав человека, разделения властей, народного суверенитета нашли воплощение в выдающихся документах той эпохи: Декларация независимости США, автором которой является Т. Джефферсон, Конституция Соединенных

---

[4] См.: *Лэнтовска Э.* У всех на виду. — М.: Права человека, 2000. — С. 251. См. также: *Лентовска Е.* (встречается и такой перевод. — *О. М.*) Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам. — М., 1997. — Т. 1.

Штатов Америки и первые десять поправок к ней, Декларация прав человека и гражданина Франции, проекты конституций декабристов в России (П. Пестель, Н. Муравьев),

К середине XIX в. было сформировано марксистское учение (К. Маркс, Ф. Энгельс, Ф. Лассаль, Г. Плеханов, В. Ленин и др.). Призывы к уничтожению эксплуатации человека человеком, построение социалистического, а затем бесклассового коммунистического общества овладели умами миллионов. Подход к правам человека носил ярко выраженный классовый характер. Эксплуататорские классы подлежали ликвидации, экономическая и политическая власть должны перейти в руки трудящихся.

С распадом в конце XX в. Союза ССР и мировой социалистической системы марксистско-ленинской теории и практике был нанесен тяжелый удар.

Трагедиями человечества стали Первая и Вторая мировые войны. Боль и горечь, даже после победы над темными силами, остались в сознании людей. Для предотвращения подобных катастроф в будущем была создана Организация Объединенных Наций.

10 декабря 1948 г. принята Всеобщая декларация прав человека. В Европе образован Совет Европы (1949 г.), а 4 ноября 1950 г. в Риме принята Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Европейская конвенция была дополнена протоколами, она совершенствовалась.

При опоре на опыт Европейской конвенции по правам человека нами был предложен проект Протокола к Всеобщей декларации прав человека с учетом новых факторов, которые не могли быть спрогнозированы составителями Декларации в 1948 г.[5] Проект был направлен в МИД России, ответ которого об отсутствии практики принятия таких документов неубедителен. Вместе с тем МИД отметил, что проект Протокола будет им использован.

Представляется, что подобные действия и документы имеют цель обратить внимание общества и властей на проблемы прав человека, способствовать повышению культуры прав человека. И такая работа должна быть продолжена.

В преамбуле первой российской конституции — Конституции РСФСР 1918 г. было сказано, что V Всероссийский съезд Сове-

---

[5] См.: Защита прав человека: Сб. документов. 2001—2003 / Под общ. ред. О. О. Миронова; Сост. А. Г. Майоров, И. В. Евдокимов. — М.: Юриспруденция, 2003. — С. 886—888.

тов поручает Народному комиссариату просвещения ввести во всех без изъятия школах и учебных заведениях Российской Республики изучение основных положений настоящей Конституции, а равно и их разъяснение и истолкование[6]. Так начиналось правовое просвещение в Российской Федерации.

В современной России целесообразно обучение правам человека начинать с раннего возраста, как это делается во многих странах мира. Необходимо преподавание данного курса во всех учебных заведениях. К сожалению, он не значится в Государственном образовательном стандарте. Неоднократные обращения в 2000—2003 гг. Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к министру образования по этому поводу положительного результата не дали. Несмотря на это, во многих учебных заведениях такой предмет преподается. В высших юридических учебных заведениях целесообразно иметь специальные кафедры прав человека, выполняющие методологические функции и обобщающие по данной проблематике весь объем знаний, полученных студентами за годы обучения в вузе.

Заслуживает распространения опыт учреждения университетских, институтских, школьных уполномоченных по правам участников образовательного процесса. Следует ежегодно отмечать 10 декабря — день прав человека, дату принятия Всеобщей декларации. Желательно, чтобы в этот день законодательные собрания субъектов РФ, палаты Федерального Собрания — парламента страны — проводили специальные заседания с участием правозащитников, представителей средств массовой информации. В законодательных собраниях субъектов Федерации, в Государственной Думе и Совете Федерации целесообразно иметь комитеты по правам человека.

Будучи Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, автор статьи в связи с 50-летием Всеобщей Декларации прав человека дважды обращался к главам субъектов РФ, образованных по национально-территориальному принципу, с предложением опубликовать этот выдающийся документ на национальных языках. В некоторых субъектах это было сделано, во многих — нет. Данную работу следует продолжить.

Все изложенное способствует формированию нового мировоззрения, осознанию того, что центром вселенной является чело-

---

[6] См.: Сборник официальных документов по советскому государственному праву / Под общ. ред. проф. А. И. Лепешкина. — М.: Юрид. лит., 1964. — С. 36.

век. Политические, экономические, социальные, правовые и иные реформы и программы должны исходить из интересов людей, улучшать их положение, создавать нормальные цивилизованные условия жизни человека.

Во многих документах ООН, ЮНЕСКО и других международных организаций подчеркивается, что все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны[7].

Человечество веками искало тот общественный идеал, который соответствовал бы высоким требованиям морали. Такой ценностью явилась идея прав и свобод человека, сочетающая нравственные и правовые начала.

Права человека не следует сводить только к правовой трактовке субъективного права как меры возможного поведения, как одного из способов распределения социальных благ в обществе. Права человека — это широкая философская, нравственная, психологическая, политическая и юридическая категория. Может быть, даже в большей степени этическая, нравственная, нежели правовая. Но юридическая суть важна, поскольку именно она делает обязательными веления государства и обеспечивает защиту государством прав и законных интересов личности.

Права человека, путь к культуре мира начинаются тогда, когда человек осознает себя личностью, с достоинством относится к себе, с уважением к окружающим и в человеке видит человека.

Права человека невозможны без уважения к своей стране, ее истории, культуре, к другим народам, их религиям, традициям, образу жизни. Необходимо бережное отношение как к творению рук человеческих (памятникам архитектуры, храмам, строениям), так и к самой природе, к окружающему нас миру.

Особая роль в формировании культуры мира и прав человека принадлежит уполномоченным по правам человека. Объяснение этого в их своеобразном социальном и правовом статусе. Являясь государственными служащими, уполномоченные действуют методами и способами, отличными от государственных, правительственных. В их арсенале методы, присущие общественным правозащитным организациям. Уполномоченные являются своеобразным связующим звеном между властью и населением, государством и обществом.

---

[7] Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. — М.: Издат. группа НОРМА—ИНФРА, 1998. — С. 81, 96 и др.

Рассматривая жалобы граждан, помогая восстанавливать нарушенные чиновниками права, уполномоченные видят типичные просчеты, недостатки в деятельности государственных структур, в системе местного самоуправления. Обращая на них внимание в ежегодных и специальных докладах, в иных документах, предлагая совершенствовать административные процедуры, что входит в их компетенцию, уполномоченные способствуют улучшению работы государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Нужно, чтобы их голос был услышан, а по предложенным документам принимались решения компетентных органов и воплощались в жизнь.

В связи с указанным целесообразно настаивать на принятии Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», подготовленного и направленного в Государственную Думу[8]. Он должен унифицировать статус уполномоченных, определить их взаимоотношения с федеральными структурами, укрепить авторитет нового государственного правозащитного института. Остальные вопросы подлежат регламентации законами субъектов Федерации.

Следует продолжить назначение уполномоченных по правам человека в тех субъектах Российской Федерации, где они отсутствуют.

Нуждается в совершенствовании и закон о федеральном Уполномоченном по правам человека. Обязывая его способствовать правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, Федеральный конституционный закон кроме этой формулировки никаких иных положений по этому направлению работы Уполномоченного не содержит. Так же обстоит и с остальными сферами деятельности российского омбудсмена. Все содержание закона посвящено очень важному, но одному направлению работы — восстановлению нарушенных прав. Это свидетельствует о явных пробелах данного нормативного правового акта, новая редакция которого подготовлена в аппарате Уполномоченного по правам человека в 2003 г. Его принятие — в компетенции Федерального Собрания — парламента Российской Федерации.

Воспитание культуры мира, прав человека основывается на высоком уровне правосознания общества. В структуре правосо-

---

[8] См.: Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова. 1998—2003 / Сост. А. Г. Майоров. — М.: Юриспруденция, 2003. — С. 960—978.

знания, что было обосновано профессором И. Е. Фарбером, выделяются в качестве его элементов правовая идеология и правовая психология[9]. Первое — это знания о праве, о его социальной ценности и практической значимости, второе — это восприятие правовых установлений на уровне чувств, отношение к ним, либо принятие, либо отторжение. Разум и эмоции, знания и чувства объединены в этой категории, отражающей человеческую суть. Это дает возможность формировать высокие идеалы на разных уровнях, используя различные подходы к тем или иным группам людей, общностям, индивидуумам. При общении с детьми, подростками рациональное становится доступнее, если оно облечено в красочную эмоциональную форму. Для государственных служащих важен глубокий анализ, проникновение в суть явления. Но и здесь юридическая материя не должна превращаться в «черствый сухарь», негодный к употреблению. Главное — чувство меры, а страстность и эмоциональность лишь усилят восприятие сложных правовых категорий.

Культура мира, сердца и прав человека — это идеал, к которому следует стремиться цивилизованному обществу, чтобы мир стал добрее и гармоничнее, а люди независимо от их религии и национальности были счастливы и с оптимизмом смотрели в будущее.

[9] См.: *Фарбер И. Е.* Правосознание как форма общественного сознания. — М.: Юрид. лит., 1963.

В. В. Никитяева

кандидат юридических наук

ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Переломный этап социального развития, происходящий в России в настоящее время, не только заставил переоценить некоторые взгляды на определенные правовые ценности, но и обусловил необходимость разработки новых подходов к государ-

© Никитяева В. В., 2008

ственному строительству, формированию российского правового государства и его институтов, конституционно-правовому поведению граждан, обеспечению их прав и свобод. Особенно остро встал вопрос об оптимальном сочетании новых взглядов с традиционными, ставшими классическими для отечественного государствоведения.

В современный период формирования гражданского общества, с появлением новых научных исследований одновременно возникают объективные причины определения значения правового сознания в процессе конституционно-правового регулирования общественных отношений. Оставаясь необходимой формой жизнедеятельности человека и общества, правосознание так или иначе участвует в конституционной среде.

В настоящее время, в период совершенствования отечественного образования, в период кардинальной смены правовых устоев жизни Российского государства и общества значимым фактором поддержки проводимых преобразований становится специальное правосознание, основанное на ценностях, которые раньше не могли сформироваться в условиях прежней советской правовой системы[1]. Справедливо подчеркивается, что для продвижения идей правового государства и гражданского общества необходимо всемерно развивать и культивировать на уровне как отдельной личности, так и различных социальных групп и коллективов два вида правового сознания: конституционного и цивилистического, что особенно ощущается в свете осмысления результативности проведенных преобразований[2].

Конституционное правосознание отсутствовало как самостоятельный целостный вид правового сознания в античный период. Не могло оно появиться и в аграрных обществах феодальной эпохи. В советский период конституционное правосознание было ограничено, поскольку вне правового регулирования оставались основные ценности прав человека. Особенность его формирования сегодня, в период коренных изменений в политической, экономический, социальной, юридической жизни России последнего десятилетия заключается в том, что оно хотя и выступает результатом сравнительно позднего правового и исторического развития общественного сознания, но является более

---

[1] См.: *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма: (Проблемы теории и практики). — М.; Новосибирск: ЮКЭА, 2002. — С. 326.

[2] См.: Там же. — С. 70.

высоким типом (видом) правосознания, характерного для индустриального и постиндустриального общества.

Социальное предназначение *конституционного правосознания* как специфического проявления общественного и правового сознания, как социального фактора заключается в возможности выявления отношения как личности в отдельности, так и общества в целом к конституционно-правовому законодательству. Создается внутренне согласованная, отвечающая общественным потребностям совокупность правовых норм, которые в свою очередь являются гарантом соблюдения прав человека, укрепления законности и обеспечения демократических основ конституционно-правового развития общества. Это является одной из ценных предпосылок эффективного процесса реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

«Становление конституционного правосознания и демократический процесс — сопричастные друг другу политико-правовые явления, в которых отражаются стремления человека к свободе, равноправию, правовой защищенности, обеспечению прав и свобод, закрепленных в конституционных нормах»[3]. Являясь неотъемлемым элементом конституционно-правового регулирования, конституционное правосознание как бы соизмеряет действия индивида с исходящими от государства конституционно-правовыми предписаниями и тем самым регулирует поведение человека через конституционные принципы. При этом свою самостоятельность конституционное правосознание проявляет посредством оценки действия конституционных предписаний в качестве необходимых, либо подлежащих отмене. В литературе правильно отмечается, что социализация современного человека невозможна без понимания роли конституции в правовой системе и жизни общества, глобальных, в том числе экологических проблем, перед которыми стоит все мировое сообщество[4].

Сформированное в юридической литературе общее понятие правосознания позволяет определить и конституционное правосознание. Хотя обе эти категории и объединяются тесной функциональной связью посредством формирования представлений, идей об общественных отношениях государственно-правовой организации общества, ее охране и защите. Однако правосознание выступает в качестве неизбежного спутника права, его

---

[3] *Кравец И. А.* Указ. соч. — С. 327.
[4] См.: Там же. — С. 317.

характер и особенности различаются как в зависимости от особенностей правовой системы, в которой функционирует государство и общество, так и с точки зрения действующего в стране режима законности[5]. Конституционному правосознанию свойственны собственные *особенности*, которые и отличают его от категории правосознания[6].

Во-первых, основу конституционного правосознания составляет Конституция РФ, которая не только является законом государства и общества, но и выступает регулятором всех конституционно-правовых отношений в стране. «Конституция трансформируется в мощнейшую опору и защиту федеральных и региональных законодателей и всех правоприменителей, особенно при наличии пробелов в праве, в важнейший компас при малейшем отклонении от принципов правового государства при принятии всех законных и подзаконных актов»[7]. Определенной вехой в этом процессе стало постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия», где впервые была обобщена практика непосредственного действия конституционных прав и свобод человека и гражданина, судебные механизмы их воздействия на смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Во-вторых, конституционное правосознание несет в себе представления, взгляды относительно тех конституционных отношений, которые являются базовыми, основополагающими и образующими фундамент всего здания сложной системы социальных связей. Эти отношения — системообразующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства; связаны со статусом человека и гражданина, с организацией и функционированием государства, его правовым механизмом,

---

[5] См.: Там же. — С. 318.

[6] См. подробнее: *Никитяева В. В.* Конституционное правосознание: Вопросы теории и практики / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. Д. Зражевской. — Воронеж: Научная книга, 2005. — С. 12—35.

[7] *Зражевская Т. Д.* Конституционное право России: Итоги современного развития и проблемы // Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. — С. 411.

при посредстве которого осуществляется управление всеми сферами жизнедеятельности общества.

В-третьих, конституционное правосознание опирается на демократические ценности и идеалы прав человека, уважение конституции страны, признание необходимости широкого политического участия граждан в управлении делами государства. Конституционное правосознание не может сформироваться вне ценностей конституционализма, демократии, прав человека, а только в условиях политико-территориального устройства и ценностей федерализма. Поэтому в советскую эпоху, несмотря на действие социалистических конституций, изучение советского государственного права, конституционного правосознания не было у подавляющей части советских граждан.

Опираясь на демократические ценности и идеалы прав человека, конституционное правосознание тем самым определяет дорогу, направленную на уважение Конституции страны, на признание необходимости широкого политического участия граждан в управлении делами государства. Поэтому *конституционное правосознание* можно определить как *совокупность идеологических и психологических структурных элементов, включающих взгляды, оценки, установки, представления, отношения личности относительно целей и принципов конкретного государства и общества, реального состояния основных прав и свобод человека, действующей правовой системы, в том числе органов государственной власти, форм и методов их деятельности*.

Происходящие революционные изменения в Российском государстве, с которыми начался новый этап развития конституционного права, повлекший переосмысление и «корректировку» укоренившихся понятий и представлений о конституционном праве, политике, демократии, выявили значительные негативы во многих проявлениях общественной жизни.

В юридической литературе справедливо отмечается, что в настоящее время происходит кризис современного правосознания[8]. В сознании преобладающего числа российских граждан падает вера в построение правового социального государства и создание реальной, действенной конституционно-правовой системы, способной осуществить защиту граждан от произвола и криминальных структур. Подобный кризис объясняется состоя-

[8] См.: *Ерошин А. В.* Россия сегодня и вчера // Правозащитник. — 2004. — № 6. — С. 17—19.

нием, сложившимся в правовой сфере, значительным разрывом между конституционными нормами и реальными фактическими отношениями. Под угрозой отсутствия эффективной конституционной защиты находятся основные права и свободы граждан, которые, по сути, являются важнейшим компонентом государственной политики. В то же время правосознание граждан продолжает сохранять требовательное отношение к взятым на себя и закрепленным в Конституции РФ обязательствам социального государства[9]. Именно уровень развития демократии в обществе определяется наличием эффективного государственного механизма их реализации и защиты.

Кризис конституционного правосознания проявляется в результате пробельного (неполного) либо недостаточно системного усвоения индивидом конституционно-правовых норм в области прав и свобод личности, системы органов государственной власти, в компетенции которых находятся вопросы реализации прав человека, способов и приемов их осуществления. Недостаток знаний о правовых положениях законодательных актов способен повлечь возникновение безразличного отношения к требованиям, нормам и ценностям права и формирования конституционно-правовой индифферентности. Это в свою очередь ведет к тому, что личность с безразличием относится к основным задачам и ценностям государства: соблюдение российских законов, становление и упрочение в российском обществе принципа законности, правового порядка, реализации конституционных прав и свобод личности, отсутствие знаний конституционно-правовых норм, международных норм регулирования прав и свобод.

Так, основное предназначение действующей Конституции РФ — нормализация политической и социальной обстановки в стране, обеспечение эффективной деятельности всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, признание основных прав, свобод и интересов личности высшей ценностью в деятельности государства. На практике же до настоящего времени существует острая дискуссия по поводу необходимости внесения в этот документ ряда поправок и изменений, направленных на перераспределение власти. Среди населения до сих пор еще не развеяны сомнения относительно законности процедуры подготовки, проведения и подведения итогов рефе-

[9] См.: *Кравец И. А.* Указ. соч. — С. 321.

рендума, самого факта одобрения конституции страны положенным числом избирателей.

Данное обстоятельство снижает моральный авторитет Конституции РФ, тем самым ее положения в сознании индивида становятся условными, относительными, незначительными для реализации его прав. Порождается внутренний конфликт между несогласием с предложенным населению проектом и внешней необходимостью соблюдения уже принятого закона.

Обозначенные возможные деформации конституционного правосознания во многом обусловлены положением, сложившимся в конституционно-правовой сфере, существенным разрывом между конституционным законодательством и реальными отношениями, отсутствием системы объективных критериев оценки эффективности федерального законодательства, деятельности органов государственной власти и должностных лиц.

Кризис конституционного правосознания во многом влияет и на уровень реализации основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что недоработки конституционного характера способствуют усилению негативных тенденций[10]. В частности это имеет негативные последствия для других отраслей российского права, что приводит к обесцениванию конституционно-правовой защищенности личности.

В настоящее время в конституционном праве укрепляется понимание необходимости конституционной защиты прав и свобод личности, в которой стимулирующую роль выполняет конституционное правосознание, обеспечивая активизацию разнообразных средств, предусмотренных в законе.

Конституционное закрепление прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью государства (ст. 2 Конституции РФ) влечет не только пересмотр содержания правового состояния личности в государстве на современном этапе, но и создание реальных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Вместе с тем справедливо подчеркивается, что «высоко оценивая значимость этих конституционных записей, следует заметить, что Россия сегодня не является правовым государством, равно как и права и свободы человека в реальности не стали высшей ценностью. И этот факт законо-

[10] Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. — М.: Городец, 1999. — С. 58.

мерный, определяемый как предшествующей историей, так и той сложной ситуацией, в которой оказалась современная Россия... Низкая правовая культура должностных лиц, усугубляемая отсутствием реальной ответственности за отступление от права, ярче всего проявляется в неуважении и пренебрежении правом. Права человека — категория, чуждая правосознанию большинства тех, кто согласно Конституции РФ призван обеспечивать их незыблемость»[11].

Одностороннее отношение индивида к конституционно-правовым предписаниям становится основной прерогативой в его поведении: признание своих прав и отрицание своих обязанностей. Носители такого «кризисного» конституционного правосознания легко превышают свои полномочия и нарушают чужие права, когда индивидуализм перерастает в эгоизм, в пренебрежение интересами общества и отдельных людей. Нарушается конституционный принцип «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ст. 17 Конституции РФ). Граждане порой не берутся отстаивать свои права, использовать правовые формы судебной защиты, в частности такое явление, как конституционное правосудие[12]. Эффективное функционирование данной системы не позволит безнаказанно нарушать закон высшим должностным лицам государства и будет способствовать дальнейшему укреплению законности в России. Не случайно в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержится особая оговорка: «В случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан»[13]. Данное положение подчеркивает конституционный принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности.

---

[11] Права человека / Под ред Е. А. Лукашевой. — М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА·М, 1999. — С. 184.

[12] См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. — М., 1998; *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М., 1998.

[13] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

В данной связи стоит задача повышения уровня конституционного правосознания граждан на современном этапе конституционного развития с целью увеличения роли и значимости отношения различных категорий населения к конституционным нормам и их возможностям регулирования социальных процессов, гарантирования реализации основных прав личности и законных интересов. Статья 15 Конституции РФ провозглашает высшую юридическую силу Конституции и ее непосредственное прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации. Е. А. Лукашева справедливо отмечает, что «успех формирования правового государства напрямую зависит от признания особой роли Конституции РФ... Указание на прямое действие Конституции не имеет аналогов в отечественной практике и обязывает к тому, чтобы Конституция была декларативным законодательным актом, которым следует руководствоваться при рассмотрении конкретных дел в судах и органах исполнительной власти. Это существенный признак правового государства»[14]. Обеспечение реализации основных прав и свобод личности как неуклонного соблюдения предписаний конституционных норм всеми гражданами независимо от их социального положения, звания и занимаемой должности — это одна из задач формирования конституционного правосознания на современном этапе.

[14] Права человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. — С. 189.

Ю. Г. Просвирнин

доктор юридических наук, профессор

ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

С появлением современных средств вычислительной техники информация стала выступать в качестве одного из важнейших

© Просвирнин Ю. Г., 2008

ресурсов научно-технического прогресса и преобразования общества, воздействуя на многие явления, в том числе на право.

Однако до недавнего времени в нашей стране правовому регулированию как самой информации и информатизации в жизнедеятельности государства, так и правам человека на доступ к информации внимания почти не уделялось. Законодательство России в сфере информации и информатизации начало формироваться только с начала 90-х гг. и в настоящее время включает несколько базовых законов, которые основываются на Конституции РФ.

Основой правового регулирования информационных отношений можно считать положения Конституции РФ, закрепляющие права человека в этой сфере, «права на доступ к информации». В настоящее время в Конституции РФ закреплены основные права и обязанности субъектов в сфере информационных отношений, базирующиеся на свободе личности и презумпции открытости информации. Отношения в сфере информатизации, в области производства и применения новых информационных технологий Конституция закрепляет косвенно, создавая предпосылки для их регулирования в текущем законодательстве. Такое положение представляется вполне разумным и поддерживается многими государствоведами[1].

В интересующем нас плане следует обратить внимание на те положения Конституции, в которых каждому гарантируется свобода мысли и слова, свобода массовой информации, запрещается цензура; закрепляется право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29). Эти личные права являются по своей сущности неотчуждаемыми, естественными правами человека, т.е. каждого, и не связаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, они особо значимы как для личности, так и для гражданского общества и демократического государства.

Здесь следует обратить внимание на следующие особенности закрепления права граждан на доступ к информации в Конституции РФ.

Во-первых, конституционные формулировки шире предыдущих законодательных установлений. К примеру, в ст. 13 Дек-

[1] См., например: *Агапов А. Б.* Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. — М., 1997. — С. 24.

ларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., закреплялось «право каждого искать, получать и свободно распространять информацию», что значительно у́же существующих.

Во-вторых, в указанных конституционных нормах не только перечислены связанные с информацией действия, которые могут свободно осуществляться личностью, но и установлены определенные ограничения на действия с информацией. Так, государство вправе относить те или иные сведения в области военной, экономической и других видов деятельности, распространение которых может нанести ущерб обороне страны и безопасности государства, к государственной тайне; государство вправе также определять средства и способы охраны государственной тайны, в том числе устанавливать уголовную ответственность за ее разглашение и выдачу иностранному государству.

В-третьих, рассмотренные конституционные нормы корреспондируются с международным законодательством.

Таким образом, право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом является самым важным из всех гражданских прав, поскольку информация лежит в основе любой системы власти[2]. Свобода информации, понимаемая как сообщения о фактах, убеждениях, идеях, является элементом свободы мысли и слова.

Положения ст. 29 Конституции нашли свое развитие в нескольких федеральных законах. Прежде всего (но не хронологически) — это Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ[3] «Об информации, информатизации и защите информации», который является «базовым» для рассматриваемого вида правоотношений, а также законы: от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации», от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе», от 1 декабря 1995 г. № 125-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и

[2] См.: *Дэннис Э., Мэррил Дж.* Беседы о масс-медиа / Пер. с англ. — М., 1997. — С. 96.

[3] Последующие редакции законов не приводятся в целях сокращения объема статьи.

книгоиздания Российской Федерации», от 5 июня 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене», от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» и некоторые другие.

Право граждан на доступ к информации закрепляется и охраняется также во многих кодексах Российской Федерации. Кроме того, правоотношения, связанные с возможностью нарушения гарантий свободы мысли, слова и массовой информации, регулируются федеральными законами, касающимися организации и проведения выборов, референдумов, собраний, демонстраций и других общественных мероприятий, а также формирования и деятельности партий и общественных объединений.

Таким образом, принятие конституционных норм о праве граждан на доступ к информации дало мощнейший импульс развитию российского законодательства в этой сфере.

Помимо ст. 29 Конституции рассматриваемое право граждан регулируется и другими ее статьями. Статья 42 Конституции специально выделяет право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. В состав такой информации включаются сведения о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом состоянии района проживания, рациональных нормах питания, о продуктах, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам и др.

Следуя общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституция к числу важнейших прав граждан России относит также право на свободу во всех сферах творческой деятельности, на охрану интеллектуальной собственности (ст. 44).

Много внимания уделяется в Конституции охране информации о личности, установлены основополагающие нормы по неразглашению такой информации.

В ст. 23 закрепляется контроль над информацией о личности (право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну), а также тайна передачи информации

(переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений). В ней же фиксируется важнейшая гарантия этих прав, ограничение которых допускается только на основании судебного решения. Защита частной жизни гарантируется такими конституционными и иными правовыми установлениями, как возможность беспрепятственного общения с другими людьми посредством почты, телеграфа, телефона и других средств коммуникации. Неприкосновенность частной жизни обеспечивается сохранением профессиональных тайн доверенными представителями определенных профессий для защиты прав и законных интересов граждан.

Проблема защиты прав личности при работе с информацией о гражданах (персональными данными) до последнего времени не считалась актуальной. Изменение концептуальных подходов ко многим явлениям жизни нашего общества, и, прежде всего, к их гуманитарной стороне, коснулось и охраны прав граждан, в том числе защиты личности от несанкционированного сбора персональных данных, от злоупотреблений, возможных при сборе, обработке и распространении информации персонального характера.

Анализ действующего законодательства показывает, что четкое, однозначное и непротиворечивое (вне цели его использования) понятие персональной информации (данных) отсутствует. Такое же положение наблюдается в юридической литературе: это понятие в ней практически не разработано.

Общее мнение занимавшихся данной проблемой авторов заключается в том, что к персональной информации относятся биографические и опознавательные данные, личные характеристики, сведения о семейном положении, социальном положении, образовании, навыках, профессии, служебном положении, финансовом положении, состоянии здоровья и т.п.[4]

Определение состава персональных данных и уточнение методов и пределов их автоматизированной обработки является одной из актуальных задач российского законодателя.

В области правового регулирования отношений, связанных со сбором, использованием и передачей персональной инфор-

---

[4] См.: *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право: Учеб. / Под ред. Б. Н. Топорнина. — СПб., 2001. — С. 283; *Копылов В. А.* Информационное право: Вопросы теории и практики. — М., 2003. — С. 459; *Скоромников К. С.* Компьютерное право Российской Федерации: Учеб. — М., 2000. — С. 76.

мации (данных), в первую очередь необходимо решить следующие проблемы:

четкой и конкретной правовой (законодательной) дефиниции персональной информации, ее объема, структуры и содержания;

утверждения отчетливых процедур отнесения конкретных данных к персональной информации;

установления системы информационных массивов различного уровня и назначения, в которых может накапливаться персональная информация, а также органов, ответственных за формирование, хранение, использование и защиту этих массивов;

регламентации деятельности, связанной со сбором, использованием и передачей персональной информации;

определения прав, обязанностей, гарантий и ответственности субъектов отношений, которые возникают в процессе сбора, использования и передачи информации о личности, в том числе создания системы защиты прав личности в случае неправомерного использования информации о ней.

Одновременно следует принимать во внимание и то, что при решении всех вопросов защиты персональных данных при их автоматизированной обработке, в том числе юридических, необходимо учитывать специфические особенности технической защиты информации в средствах вычислительной техники. Это связано с определением необходимого комплекса средств технической защиты информации от несанкционированного доступа и нарушения ее целостности (модификации и уничтожения), с построением системы такой защиты, а также с необходимостью постоянного контроля эффективности работы этой системы. Иными словами, проблемы компьютерной безопасности, методы и способы ее обеспечения могут существенно влиять на содержание организационных мероприятий[5] и разработку законодательных актов.

Таким образом, охрана правового статуса гражданина требует наличия ряда предпосылок: законодательного закрепления соответствующих прав и обязанностей; обеспечения реализации правового статуса юридическими гарантиями; наличия специаль-

[5] Таких, как определение списка лиц, допускаемых к сбору, использованию и передаче информации о личности; определение конкретного объема сведений, составляющих персональные данные, для конкретного информационного массива; порядок регистрации этих сведений и наконец определение порядка контроля за выполнением требований законодательства в области защиты персональных данных.

ного правоохранительного аппарата, установления ответственности за незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия или за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных).

Конституционные нормы возлагают на органы государственной власти и местного самоуправления, на должностных лиц этих органов обязанность обеспечить возможность ознакомления каждого с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24).

Предоставляемое Конституцией право ознакомления с документами и материалами, затрагивающими права и свободы, связано с некоторыми ограничениями: ознакомиться с такими документами и материалами могут только лица, чьих прав и свобод они касаются. Следовательно, круг лиц ограничивается непосредственно заинтересованными лицами, а круг документов и материалов — только теми, в которых затрагиваются права и свободы обращающихся за информацией лиц. В развитие Конституции разрабатывается проект Федерального закона «О праве на информацию», который должен установить механизм реализации и гарантии осуществления этого права. Нормы этого законопроекта устанавливают ответственность должностного лица за неправомерный отказ в предоставлении гражданину информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

Возможности и основания получения необходимых документов в других помимо государственной сферах Конституцией прямо не предусмотрены, однако эти вопросы урегулированы в законодательных и подзаконных актах в отношении отдельных видов информации, в частности экологической и медицинской.

Однако анализ состояния информационного законодательства свидетельствует о наличии значительного числа белых пятен, в первую очередь, в областях, касающихся права граждан на информационные ресурсы и технологии, права производителей информационных продуктов и услуг, правовых основ электронного документооборота, правовой защиты от компьютерных правонарушений. Правотворчество в области позитивного регулирования условий и правил, необходимых для нормального развития процессов информатизации и включения России в мировое информационное сообщество, еще не является достаточным.

Отсутствие у большинства граждан возможностей реализовать свое конституционное право искать и получать информацию, необходимое им в повседневной жизни, существенно ограничивает их права, сдерживает общественную активность.

Велики межведомственные барьеры в распространении информации, медленно решаются вопросы создания консолидированных ресурсов органов власти — важнейшей проблемы государства, существует ведомственный подход к решению ряда проблем в области информатизации.

Процесс развития информатизации в Российской Федерации не мог не затронуть и такую важную сферу, как опубликование нормативных актов. В данной области произошли существенные изменения.

Во-первых, опубликование законов и других нормативных актов тесно увязано с их введением в действие. На основании п. 3 ст. 15 Конституции неопубликованные законы не могут применяться на территории Российской Федерации. Более того, любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан (а это и постановления Правительства, и огромный массив ведомственных актов), не могут применяться, если официально они не опубликованы для всеобщего сведения. В соответствии с указанным конституционным положением суды не вправе основывать свое решение на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина[6].

Во-вторых, произошло расширение форм официального опубликования нормативных актов — их распространение по телекоммуникационным каналам. Для этого помимо письменной формы обнародования нормативных актов следовало разработать электронную, включая цифровую, оптическую или иную машиночитаемую форму.

Таким образом, в реализации предусмотренных Конституцией многих прав граждан решающее значение приобретает их информационное обеспечение. Современная система законодательства в сфере информации и информатизации призвана обеспечить правовую поддержку проанализированных статей Конституции.

---

[6] См.: Пункт 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения Судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1996. — № 1.

Следует отметить еще один актуальный вопрос, напрямую затрагивающий конституционное право граждан на доступ к информации.

В настоящее время во всем мире и в России бурно развивается процесс использования электронных средств общения людей, в том числе глобальных трансграничных информационных сетей (в числе которых наиболее известной и актуальной является Интернет).

Само по себе правовое регулирование Интернета принципиально ничем не отличается от других видов телекоммуникационных средств и систем, но в России эта важная сфера общения людей пока не имеет адекватного законодательного регулирования.

К основным правовым проблемам телекоммуникационных сетей, в том числе Интернета, можно отнести:

определение государственной политики Российской Федерации в отношении развития российского сегмента этой сети;

создание нормативной базы для электронного документооборота, в том числе законодательное закрепление электронной коммерции;

охрана авторских и иных исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности;

проблемы обеспечения информационной безопасности, применения средств криптозащиты, организация системы оперативно-розыскных мероприятий в сетях;

защита персональных данных, в частности, тех данных о пользователях, которые собираются в процессе их взаимодействия между собой и с операторами услуг, а также защита электронных почтовых ящиков, серверов и сайтов от информационных атак и спама (навязываемой информации);

предотвращение общественно опасных деяний, а также создание нормативных условий для эффективного выявления и наказания лиц, совершивших такие правонарушения; определение юрисдикции государств при разрешении правовых споров и дел о правонарушениях.

При разработке российского законодательства в области общедоступных информационных сетей целесообразно придерживаться следующих принципов, вытекающих из специфики их построения и функционирования:

1) сети не являются ни объектом, ни субъектом правового регулирования. Предметом регулирования являются правоотношения между операторами и пользователями как между собой,

так и во взаимоотношениях с иными лицами и организациями в связи с передачей информации и оказанием услуг через сети (принцип предметного регулирования);

2) определенное число нормативных проблем, связанных с общедоступными информационными сетями, может и должно быть решено без использования методов государственно-правового регулирования, в том числе на уровне организационного взаимодействия участников сетей (в самом широком смысле), а также на уровне алгоритмизации и автоматизации используемых в них процедур (принцип использования внеюридических методов регулирования);

3) многообразие и разнородность правоотношений, так или иначе связанных с телекоммуникационными сетями, не позволяет при разработке соответствующей правовой базы ограничиться лишь созданием относительно изолированного, «специального» массива нормативно-правового регулирования. Одновременно с разработкой новых правовых норм, связанных со спецификой функционирования сетей, с необходимостью требуется вносить изменения (в ряде случаев — существенные) в уже действующее российское законодательство с целью обеспечения возможности его прямого использования применительно к отношениям по поводу деятельности в Интернете (принцип комплексного подхода);

4) решение правовых проблем Интернета в терминах и рамках национального информационного законодательства невозможно: каждый его национальный сегмент с неизбежностью должен подчиняться общепринятым нормам регулирования. Следовательно, связанные с общедоступными информационными сетями правоотношения носят межгосударственный характер. Применение внутригосударственных, а тем более региональных или локальных правовых норм к таким правоотношениям без учета и связи с законодательством других стран может быть неэффективным. Вот почему на повестке дня стоит формирование международно-правового инструментария и корреспондирующего ему национального законодательства, регулирующего деятельность юридических и физических лиц на информационных магистралях типа Интернет — с учетом их трансграничного характера. Это потребует заключения и исполнения (в том числе инкорпорирования соответствующих норм в российское законодательство) универсальных международных соглашений (принцип приоритета международного уровня правотворчества).

Все изложенное требует незамедлительной разработки, поскольку процесс активного подключения пользователей к Рунету за десять лет (с момента появления Интернета в России в 1994 г.) неуклонно растет (по различным оценкам в настоящее время насчитывается от 12 до 14,6 млн пользователей русскоязычного сегмента сети), а технологическое развитие существенно опережает развитие законодательства в соответствующей сфере.

С. А. Савченко

кандидат юридических наук, доцент

ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА В СИСТЕМЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

Процессуальные нормы в государственном (конституционном) праве издавна являлись предметом исследования ученых-государствоведов[1]. Сегодня, в связи с развитием конституционных процессуальных (процедурных) норм и возрастанием их роли в механизме правового регулирования, можно утверждать о формировании самостоятельного юридического феномена — конституционно-правового процесса. В теории конституционного права прочно вошли в научный оборот новые юридические конструкции («конституционный процесс», «конституционные процедуры», «конституционное процессуальное право», «конституционное судебное процессуальное право»), содержание которых требует научного осмысления, а также отграничения от смежных правовых явлений.

В настоящее время процессуальные нормы играют важную роль в обеспечении оптимальных условий правового регулирования, несут основную нагрузку нормативного способа упрочения законности, обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц. Без анализа юридического процесса, процессуальных норм и правоотношений, без изучения процессуального права в целом невозможно оценить *реальное*

[1] Одна из первых монографических работ, посвященная данной проблематике: *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. — М.: Юрид. лит., 1976.

© Савченко С. А., 2008

состояние современного конституционного механизма правового регулирования, степень реализации конституционной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность. Именно демократическое процессуальное право регулирует многообразие взаимодействия государства и личности, являясь средством координации частного и публичного интереса.

Юридические словари и энциклопедии определяют конституционный процесс в двух смыслах: 1) в широком — как вся деятельность высших органов власти, протекающая в формах, установленных нормами конституционного права, а также процесс развития и совершенствования всех конституционно-правовых институтов в конкретном обществе или в мире в целом; 2) в узком — как урегулированная процессуальными нормами конституционного права деятельность конституционных судов и квазисудебных органов конституционного контроля по рассмотрению и разрешению конституционно-правовых споров и дел о конституционных правонарушениях[2].

Первые упоминания о процессе содержались в дореволюционных исследованиях. Профессор В. А. Рязановский отмечал, что начиная с римского права и до начала XIX в. процессы — гражданский, уголовный и канонический — рассматривались как дополнение к соответствующему материальному праву, как производное последнего[3]. В науке господствовал взгляд на процессы как науки второстепенные[4]. Только в конце XIX — начале XX в. гражданский и уголовный процессы стали рассматриваться как самостоятельные научные дисциплины.

По мнению профессора Н. Н. Розина, в отличие от науки материального права, предметом науки процессуального права является деятельность государства по разрешению споров о праве, по установлению и охране действительного права. Роль органа, призванного для разрешения споров о праве, установления и охраны права, играет суд. Это единственный орган, на который государство возлагает задачу защиты прав и интересов граждан, независимо от того, о каком праве идет спор[5].

---

[2] См.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М., 1998. — С. 304.

[3] См.: *Рязановский В. А.* Единство процесса. — М., 1996. — С. 14.

[4] См.: *Михайловский И. В.* Судебное право как самостоятельная юридическая наука. — СПб., 1908. — С. 1.

[5] См.: *Розин Н. Н.* Процесс как юридическая наука // Журнал Министерства юстиции. — 1910. — № 8. — С. 25.

Началом развития концепции «широкого» понимания процессуального права (как синонима всей регламентированной правоприменительной деятельности) стали начало 60-х — 70-х гг. XX в. У истоков данной концепции стояли П. Е. Недбайло и В. М. Горшенев[6].

Сторонник традиционного «широкого» понимания процессуального права П. Ф. Елисейкин юридический процесс определяет как организационную форму правоприменения юрисдикционными органами санкций охранительных материально-правовых предписаний, взятую в единстве с осуществлением заинтересованными лицами своего права обращения за защитой нарушенных прав и интересов, законности и правопорядка[7]. Концепция «широкого» понимания процесса была подвергнута всестороннему критическому анализу. Н. А. Чечина считает идею общего юридического процесса абсолютно бесперспективной, поскольку ее реализация может послужить не на пользу и не на укрепление законности, а во вред, так как фактически приведет к растворению процессуальных норм в правилах процедуры, понизив требование к их содержанию[8].

В конце XX в. в правовой науке наблюдалось возрождение интереса к вопросам процессуального права. Возникли исследования в области процессуального права на общетеоретическом уровне[9].

Сторонники «узкого» понимания процессуального права указывают, что общественные отношения, возникающие в процессе, имеют качественные особенности, в частности, особый субъектный состав и содержание, особый специфический процессуальный метод правового регулирования[10].

В современный период развития в теории права появилось несколько подходов к определению юридического процесса и процессуального права[11].

---

[6] *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. — М., 1960; *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972.

[7] См.: *Елисейкин П. Ф.* Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права // Проблемы соотношения материального и процессуального права. — М., 1980. — С. 33.

[8] См.: *Чечина Н. А.* Основные направления развития гражданского процессуального права // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. — Ярославль, 1978. — С. 114.

[9] См.: *Протасов В. Н.* Юридическая процедура. — М., 1991; Основы общеправовой процессуальной теории. — М., 1991.

[10] См.: *Боннер А. Т.* Существует ли юридический процесс? // Проблемы соотношения материального и процессуального права. — М., 1980. — С. 56.

[11] См.: *Лукьянова Е. Г.* Теория процессуального права. — М., 2003. — С. 40—42.

1. Юридический процесс — это юрисдикционная и иная охранительная деятельность органов правосудия. Процессуальное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления правосудия, в связи с ним или в связи с деятельностью, подготавливающей осуществление правосудия.

2. Юридический процесс — это юрисдикционная и иная охранительная деятельность уполномоченных органов государства и других субъектов. Под процессуальным правом понимается совокупность правовых норм, регулирующих деятельность, направленную на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения.

3. Юридический процесс — это вся правоприменительная и правотворческая деятельность компетентных органов государства. Процессуальное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе правотворчества и в процессе применения норм материального права.

4. Юридический процесс — это процесс реализации материально-правовых норм безотносительно к формам такой реализации. Процессуальное право представляет собой «инструкцию» по реализации права материального[12].

5. Юридический процесс — это вся юридическая деятельность государственных органов (правотворческая, правоприменительная, учредительная, контрольная, распорядительная). Процессуальное право — совокупность правовых норм, регулирующих эту деятельность.

Основываясь на достижениях теории права, наука конституционного права также исследовала вопрос о сущности процессуальных норм в данной отрасли, формах и видах конституционного процесса. «В связи с насыщением конституционного права процессуальными (процедурными) нормами, востребованностью и нарастанием их роли в механизме правового регулирования можно с большой долей уверенности утверждать о формировании конституционно-правового процесса»[13].

Однако становление конституционного процесса, по сравнению с иными отраслями права, существенно «затянулось». Основной причиной тому явилось отсутствие в советский период

---

[12] См.: *Рабинович П. М.* Упрочение законности — закономерность социализма. — Львов, 1975. — С. 274, 251.

[13] *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — М., 2002. — С. 52.

важнейшего принципа правового государства — прямого действия Конституции. В условиях однопартийной системы советское государственное право формировало процессуальные институты лишь по отдельным процедурам, «не проявляя» в праве системно построенный номенклатурный механизм партийного влияния практически на все сферы государственно-правовых отношений.

Тем не менее объективная потребность любой материальной отрасли в развитии процессуальных норм повлияла на формирование в советском государственном праве ряда процедур, например избирательного.

Отсутствие в советский период реального судебного конституционного контроля не дало возможности сформировать в качестве самостоятельного института советского государственного права — конституционное правосудие. Поэтому процессуальная форма в ее общепризнанном понимании как регламентированного законом порядка осуществления правосудия[14] не могла сформироваться в полном объеме.

Структурные изменения в экономических отношениях большинства государств современного мира, демократизация политических систем на постсоветском пространстве, концептуальные изменения в идеологической сфере, признание абсолютной ценности человеческой личности, ее прав и свобод обусловили важные изменения в праве и российском процессуальном праве. Конституция 1993 г. существенно обновила конституционную процессуальную форму путем закрепления статуса Конституционного Суда РФ и конституционного судопроизводства в качестве самостоятельного вида.

Конституционный процесс в современных условиях охватывает совокупность процессуальных норм, регулирующих процедуру рассмотрения дел в Конституционном Суде РФ (принципы конституционного судопроизводства, стадии конституционного судопроизводства, особенности рассмотрения отдельных категорий дел)[15]. Осуществление специальным судебным органом — Конституционным Судом РФ конституционного контроля, т.е. обеспечение верховенства Конституции РФ в системе норматив-

---

[14] См.: *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. — С. 14—15.

[15] См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 39.

ных правовых актов, ее прямого непосредственного действия в общественных отношениях, обусловливает существование самостоятельного вида судопроизводства. Конфликты в процессе реализации норм конституционного права требуют процессуальных форм разрешения. Судопроизводство в Конституционном Суде РФ не может не иметь общей родовой основы с другими видами судопроизводства (общность родовых принципов судопроизводства), которая не исключает существование ряда особенностей, касающихся предмета рассмотрения в судебном конституционном процессе, его участников и др.[16]

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» должен, прежде всего, уточнять границы активности Конституционного Суда, в общих чертах определяемой перечнем полномочий самого Конституционного Суда РФ, обеспечивать определенность реагирования Конституционного Суда РФ на факты, становящиеся предметом его рассмотрения в конкретной процедуре. Юридическими средствами, позволяющими решить эту задачу, являются критерии допустимости обращений, пределы проверки, а также требования к видам итогового решения и юридическим последствиям решения Суда, установленные в нормативной корреляции с критериями допустимости обращений и пределами проверки[17].

Определение места конституционного процесса в конституционном правосудии в настоящее время привело к неоднозначным научным мнениям.

Н. В. Витрук рассматривает судебный конституционный процесс как самостоятельную подотрасль конституционного правосудия. Он считает его самостоятельной отраслью права, включающей в себя совокупность правовых и процессуальных норм, регулирующих комплекс общественных отношений, которые складываются в процессе организации и функционирования конституционного контроля, осуществляемого конституционными судами в форме конституционного судопроизводства[18]. Другой

---

[16] См.: *Лукьянова Е. Г.* Указ. соч. — С. 134—135.

[17] См.: *Ярускин Р. С.* Система процессуальных форм Федерального судебного конституционного контроля в России: Современное состояние, перспективы совершенствования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 12.

[18] Конституционное судопроизводство, один из перечисленных в ст. 118 Конституции РФ видов судопроизводства (наряду с гражданским, арбитражным, административным и уголовным), опосредует осуществление судебной власти. В отличие от других видов судопроизводства, осуществление которых возлага-

подотраслью конституционного правосудия является, по мнению автора, судебное конституционное право, включающее систему норм, устанавливающих статус Конституционного Суда РФ и его судей (порядок формирования Конституционного Суда РФ, его состав, принципы, гарантии его организации и деятельности)[19].

В Германии конституционно-процессуальное право — это обособленная совокупность норм (подотрасль) конституционного (государственного) права, регулирующих производство дел в конституционных судах[20].

Н. А. Богданов рассматривает конституционный процесс как подинститут института Конституционного Суда РФ в отрасли конституционного права[21].

В учебной литературе по конституционному праву процессуальные нормы, регламентирующие деятельность Конституционного Суда РФ, не рассматриваются в качестве самостоятельной подсистемы[22].

Можно согласиться с мнением Е. Г. Лукьяновой, что в системе российского права судебный конституционный процесс занимает место подотрасли конституционного права[23]. Такое место предопределено свойственными ему самостоятельным предметом, методом правового регулирования, принципами, наличием собственной законодательной базы[24].

Перспективной и достаточно актуальной задачей в современный период является, по мнению А. Д. Бойкова, разработка

ется на все суды общей юрисдикции, конституционное судопроизводство отнесено к компетенции исключительно конституционных судов — Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Цель конституционного судопроизводства — охрана Конституции, обеспечение ее реального и единообразного исполнения. Способ — *конституционный судебный контроль*, судебная деятельность, направленная на проверку конституционности норм, которая осуществляется по инициативе управомоченных органов и лиц, и основанная на интерпретации Конституции (см.: Процессуальное право: Энциклопедический словарь. — М., 2003. — С. 210).

[19] См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие: Учеб. пособие. — С. 38—40.

[20] См.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М., 1998. — 790 с.

[21] См.: *Богданов Н. А.* Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // ВКС РФ. — 1997. — № 3. — С. 60—61.

[22] См.: Конституционное право / Отв. ред. А. Е. Козлов. — М., 1997; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. — М., 1999.

[23] См.: *Лукьянова Е. Г.* Указ. соч. — С. 136—137.

[24] См.: *Бойков А. Д.* Конституционное судопроизводство как вид правосудия // ВКС РФ. — 1997. — № 3. — С. 53.

процессуального *кодекса конституционного судопроизводства*. Это даст возможность значительно расширить процессуальное регулирование на новые сферы общественных отношений. В системе процессуального права изменение сферы регулирования происходит двумя путями — распространением правового регулирования на ранее не регламентированную правом область социальной действительности и заменой процессуально-правового регулирования иными формами социального регулирования. Кодекс конституционного судопроизводства позволит синтезировать в едином правовом акте целостную систему материальных и процессуальных норм и институтов.

В Кодекс следует включить Регламент Конституционного Суда РФ, определяющий все стадии и виды процедур конституционного судопроизводства. Кроме того, в особенной части необходима детальная регламентация процессуальных механизмов исполнения решений Конституционного Суда РФ. В настоящее время большую роль в развитии процессуального права играют те решения, которые признают не соответствующими Конституции РФ многие положения, содержащиеся в отраслевых кодексах. Изменение сферы правового регулирования представляет собой сложный процесс, охватывающий как право в целом, так и его отдельные части[25].

Таким образом, появление относительно самостоятельной группы конституционно-правовых норм, опосредующих конституционный судебный процесс, связано с учреждением и функционированием института конституционного контроля в России, что обусловило формирование науки конституционного судебного процессуального права. Одна из ее задач — выявить природу конституционного судебного процесса, определить соотношение этого понятия с целым рядом близких ему понятий, таких как конституционное судопроизводство, конституционное судоустройство, конституционное правосудие, конституционный процесс, конституционное процессуальное право[26].

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ конституционное судопроизводство наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством является одним из способов осуществления судебной власти в стране. Российское зако-

---

[25] См.: *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. — М., 1979. — С. 141.

[26] См.: *Саликов М. С.* Предмет конституционно-процессуального права Российской Федерации // Рос. юридический журнал. — 2000. — № 1.

нодательство не содержит прямого определения конституционного судопроизводства, не дает четкого его соотношения с такими понятиями, как правосудие[27], судоустройство[28], судебная система.

По мнению В. В. Маклакова, конституционное судопроизводство складывается из общей процедуры (порядок ведения дел, ведение судебных заседаний и вынесение решений) и специальных процедур (включающих круг обратившихся в Суд, положение об исполнении решения Суда)[29].

В. А. Кряжков и Л. В. Лазарев понимают под конституционным судопроизводством урегулированную специальными процессуальными нормами совокупность процессуальных действий и правоотношений, складывающихся между Конституционным Судом РФ и другими субъектами при рассмотрении и разрешении дел, связанных с охраной Конституции РФ, а также правовой порядок рассмотрения дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда РФ[30]. Данное понятие имеет расширительное толкование, так как конституционное судопроизводство осуществляется также конституционными (уставными) судами субъектов Федерации.

В. Б. Евдокимов определяет конституционное судопроизводство как судебный контроль за соответствием Конституции РФ законов и правовых актов[31]. Автор обозначил данное заключение как процессуальное оформление конституционного судебного контроля.

---

[27] Правосудие — деятельность судов, осуществляемая посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного законодательства. Согласно Конституции РФ (ст. 118) правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Осуществляя правосудие, суд реализует судебную власть, единственным носителем которой он является. Правосудие может осуществляться только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Не допускается создание чрезвычайных судов и каких-либо иных судов, не предусмотренных законом. Никакие другие государственные органы и должностные лица не вправе брать на себя судейские функции и осуществлять правосудие (см.: Процессуальное право: Энциклопедический словарь. — С. 377).

[28] См.: Судоустройство, принципы организации и структура судебной системы // Советский энциклопедический словарь. — М., 1982. — С. 1281.

[29] См.: *Маклаков В. В.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 1995. — Т. 2. — С. 341.

[30] См.: *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М., 1998. — С. 146—147.

[31] См.: *Евдокимов В. Б.* Конституционное судопроизводство в США. — Екатеринбург, 1996. — С. 3.

Разграничение терминов «конституционное судопроизводство» и «конституционное правосудие» проведено Н. В. Витруком. Он определил конституционное судопроизводство как единство процессуальной деятельности и процессуальных правоотношений, которое выступает в качестве подотрасли конституционного правосудия. Судебное конституционное право включает правовые институты состава Конституционного Суда, порядка его формирования, структуры, конституционной юрисдикции, статуса судей и т.д. Судебный конституционный процесс включает правовые институты принципов конституционного судопроизводства, его стадий, видов производства по конкретным делам[32].

Если рассматривать конституционный судебный процесс в качестве составной части конституционного правосудия, то это позволит правильно соотнести понятия конституционного судопроизводства и конституционного судоустройства. Конституционное *судоустройство* входит в конституционное *правосудие* вместе с конституционным *судопроизводством*. Вместе с ними в качестве самостоятельной части конституционного правосудия складывается направление исполнения решений конституционных (уставных) судов.

Чтобы определить место конституционного судебного процессуального права в системе российского права, необходимо установить его статус и выделить внешние связи с иными отраслями права[33].

Конституционный судебный процесс является частью конституционного процесса, и конституционное судебное процессуальное право следует рассматривать как часть конституционного процессуального права[34].

Как отмечал Б. Н. Топорнин, формирование самостоятельной отрасли конституционного процессуального права находится только на начальном этапе и является в настоящее время важной и своевременной[35].

---

[32] См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. — М., 1998. — С. 39—41.

[33] Конституционный судебный процесс: Учеб. для вузов / Отв. ред. М. С. Саликов. — М., 2003.

[34] См.: *Саликов М. С.* Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль и учебная дисциплина // Право и политика. — 2000. — № 4; *Зражевская Т. Д.* Процессуальные гарантии конституционализма // Российский конституционализм: Проблемы и решения. — М., 1999; *Топорнин Б. Н.* Российский конституционализм на современном этапе // Там же.

[35] См.: *Топорнин Б. Н.* Указ. соч. — С. 10.

С процессуальными отраслями права (гражданским процессуальным правом, арбитражным процессуальным правом) конституционное судебное процессуальное право объединяет наличие единого источника — Конституции РФ. Немаловажное значение имеет общность процессуальной формы. Различия заключаются в том, что, во-первых, все они регламентируют деятельность разных видов судов (общей юрисдикции, арбитражных судов, конституционной юрисдикции); во-вторых, конституционные (уставные) суды рассматривают только вопросы права, а не юридические факты[36].

Конституционный Суд РФ представляет собой одну из ветвей судебной власти и осуществляет свои функции в установленных законом формах *конституционного судопроизводства*. Судопроизводство представляет собой разновидность правотворческого процесса с использованием отдельных элементов судебной процедуры. Некоторые свои функции законодатель делегировал Конституционному Суду РФ: право толкования Конституции РФ, признание законодательных актов и норм не соответствующими Конституции, полномочие лишать юридической силы отдельные акты и законодательные нормы и др.

Исходя из особенностей компетенции, задач и функций Конституционного Суда РФ, у него не установлены общие судебные процедурные правила судопроизводства, и некоторые особые судопроизводства в Суде отсутствуют.

Процедурные правила осуществления конституционного судопроизводства закреплены в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» и в Регламенте Конституционного Суда РФ.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» называет две несовпадающие группы основных положений: основные принципы деятельности и принципы конституционного судопроизводства[37] (ст. 5 гл. 1). Если рассматривать основные принципы деятельности Консти-

---

[36] См.: Конституционный судебный процесс: Учеб. для вузов / Отв. ред. М. С. Саликов. — С. 12—13.

[37] Принципы конституционного судопроизводства воплощают основные конституционные идеи организации и деятельности судебной власти. С этой точки зрения можно говорить об общих конституционных принципах правосудия, распространяющихся в том числе и на конституционное судопроизводство, к которым относятся осуществление правосудия только судом, обеспечение каждому права на судебную защиту, независимость судей, открытое разбирательство дел во всех судах и осуществление судопроизводства на основе *состязательности* и *равноправия* сторон. Общность принципов конституционного су-

туционного Суда РФ, то закон называет принципы независимости, коллегиальности, гласности, состязательности и равноправия сторон. К принципам судопроизводства можно отнести устность разбирательства (ст. 32), язык конституционного судопроизводства (ст. 33), непрерывность судебного заседания (ст. 34).

Рассмотрение дела в Конституционном Суде может проходить только в коллегиальном составе: в пленарном заседании или заседаниях палат. Кворум при принятии решения будет при наличии не менее двух третей от общего числа судей, а в заседаниях палаты — не менее трех четвертей ее состава.

Особенностью конституционного процесса является высокая степень качества в отборе дел, подлежащих рассмотрению. В качестве надлежащих субъектов обращения в Конституционный Суд, в отличие от гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, могут быть только те, которые названы в Конституции. С запросом о проверке конституционности указанных в ст. 125 Конституции РФ нормативных актов государственной власти и договоров между ними могут обратиться Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, группа депутатов, составляющая одну пятую членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, а также органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предоставлено право гражданам, чьи права и свободы нарушены, обратиться с индивидуальной или коллективной жалобой в Конституционный Суд РФ. Обращение в Суд дает возможность влиять на будущее изменение законов, несовершенство которого выявлено в судебной практике. Этот фактор дает возможность рассматривать судопроизводство в Конституционном Суде РФ для обеспечения верховенства Конституции и укрепления правопорядка. Конституционный Суд РФ как орган конституционного контроля является единственным государственным органом, который вправе давать толкование положений Конституции.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет основные полномочия

допроизводства с принципами других видов судопроизводства позволяет говорить о нем как о способе реализации судебной власти, форме правосудия и служит подтверждением того, что Конституционный Суд является частью судебной системы РФ, т.е. в системе разделения властей относится к числу конституционных органов судебной власти (см.: Процессуальное право: Энциклопедический словарь. — С. 418).

Конституционного Суда РФ по разрешению дел, относящихся к его компетенции (ст. 125). Данные полномочия реализуются Конституционным Судом РФ в пяти основных процедурах:

1) процедура разрешения дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов государственных органов, договоров между ними, а также не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) процедура проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов;

3) процедура разрешения споров о компетенции;

4) процедура официального толкования Конституции РФ;

5) процедура дачи заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Особенность конституционного судопроизводства по данным процедурам Конституционного Суда РФ отличается субъектным составом и равными процессуальными правами.

Таким образом, формирование правового государства обусловило динамичное развитие самостоятельного правового явления — *конституционного процесса,* анализ которого позволяет сделать ряд выводов.

1. *Конституционный процесс* составляет часть юридического процесса в России. Основываясь на общетеоретических исследованиях, конституционный процесс следует определять как деятельность компетентных органов государства и других субъектов конституционного права, направленную на реализацию материально-правовых норм отрасли. Специфика отрасли конституционного права предполагает и разнообразие видов конституционного процесса: правотворческий (направленный на формирование законов и иных нормативных правовых актов); правоприменительный (направленный на приобретение конституционного статуса, например политической партии, российского гражданина); юрисдикционный (направленный на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения); судебный конституционный и др.

Сущность конституционного процесса — создание правовых процедур, позволяющих гарантировать взаимодействие личности и государства, координацию частных и публичных интересов, трансформировать гражданское общество и экономику в современных рыночных условиях.

2. *Судебный конституционный процесс* — составляющая конституционного процесса. Это — деятельность органов судебного конституционного контроля, направленная на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения. Взятый в единстве *с судебным конституционным правом* (регулирующим статус Конституционного Суда РФ и его судей), *судебный конституционный процесс составляет конституционное правосудие.*

Конституционное судопроизводство — установленная законом разновидность правотворческого процесса с использованием отдельных элементов судебной процедуры.

3. *Конституционная процессуальная форма* — это совокупность условий, установленных процессуальным законом для совершения органами государственной власти, местного самоуправления, другими уполномоченными органами (например, избирательными комиссиями) их функций с целью обеспечения конституционной законности и правопорядка.

4. *Конституционное процессуальное право* — подотрасль конституционного права, состоящая из совокупности норм и институтов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе применения норм материального права. Они представляют собой «инструкцию» по реализации материального права[38] и подразделяются на отдельные процедуры, которые имеют различные объемы и степени регуляции.

Максимально разработанным является *судебное конституционное процессуальное право,* которое (являясь частью конституционного правосудия и претендуя на выделение в самостоятельную отрасль процессуального права) представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и осуществления правосудия.

5. Имеющиеся в юридической литературе предложения по возрождению *судебного права* как объединяющее конституционное, административное, гражданское и уголовное судопроизводство интересны с точки зрения научного познания. Возможно, в далекой перспективе возникнет необходимость единообразных судебных процедур (например, порядка обжалования нормативных правовых актов) и формирования механизма исполнения решений Пленумов высших судебных органов. Однако в настоящее время самобытность судебных конституционных процедур, их особые черты и свойства не позволяют обосновывать формирование единого судебного права с включением в качестве со-

[38] См.: *Рабинович П. М.* Указ. соч. — С. 274, 251.

ставляющего конституционного правосудия. Скорее необходимо вести речь о создании самостоятельного *процессуального кодекса конституционного судопроизводства*.

6. В современных условиях построения правового государства, перехода общества к новым основам конституционного строя и конституционализации всех сфер общественной и государственной жизни (в том числе посредством конституционного судебного контроля) конституционный процесс должен стать «юридической формой» для каждого конституционно-правового материального института, каждой материальной нормы. Это требует исследовать эффективность правовых механизмов воздействия конституционного процесса на реализацию материальных конституционно-правовых институтов (их внутренние и внешние связи); пути изменения (расширения) сферы регулирования конституционного процесса и распространения *на новые области конституционной действительности*.

7. Исходя из исключительности системообразующей роли конституционного права в системе российского права, конституционный процесс должен *расширять и совершенствовать свои процессуальные инструментарии*, направленные на достижение целевых индикаторов отрасли. Поэтому задачей конституционно-правовой науки является поиск *новых альтернативных конституционных процедур* (форм посредничества, взаимодействий, консультаций, согласований, конституционного арбитража, лоббизма) и внедрение их в конституционное процессуальное право.

Е. В. Сазонникова

кандидат юридических наук

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАЗДНИКИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Праздники — дни торжества в честь или в память какого-либо выдающегося события[1] — являются неотъемлемой частью духов-

[1] Словарь русского языка: В 4 т. — 3-е изд. стереот. / Гл. ред. А. П. Евгеньева. — М.: Рус. язык, 1987. — Т. 3. П—Р. — С. 356.

© Сазонникова Е. В., 2008

ной культуры общества. Среди всего многообразия праздников можно выделять такие их разновидности, как национальные, народные, религиозные, корпоративные, семейные, спортивные, молодежные, этнографические.

Настоящая статья посвящена исследованию государственного праздника — феномена, неразрывно связанного с государством как политической организацией общества. Актуальность исследования государственных праздников в свете конституционно-правовой науки обусловлена негативной ситуацией, сущность которой состоит в неопределенности их конституционно-правового регулирования в России на современном этапе: в частности, нет четкости в вопросах перечня, принципов, общих требований, предъявляемых к организации и проведению государственных праздников.

Цель статьи заключается в обосновании теоретических положений и выработке на их основе конкретных практических рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового регулирования государственных праздников в России.

В самом общем смысле под государственным праздником следует понимать день (дни) торжеств, который установлен (-ны) уполномоченным органом государства в пределах его компетенции в честь или в память какого-либо выдающегося для государства события.

1. *Официальный характер государственных праздников:*

система праздников складывается под влиянием предпочтений действующей в государстве власти;

перечень праздников и общие принципы и правила праздничного порядка должны устанавливаться нормативными правовыми актами;

организация и проведение обеспечиваются органами государственной власти; сопровождаются проведением публичных мероприятий, обязательными процедурами, церемониями и ритуалами;

обязательное информирование о предстоящем дне государственного праздника и освещение государственных праздничных мероприятий государственными средствами массовой информации;

бюджетное финансирование.

2. *Функции государственных праздников в конституционной системе государственности:*

способствуют укреплению государственности;

объединяют людей, формируют у них осознание гражданственности, воспитывают патриотизм, уважительное отношение

к истории и традициям государства, например, к государственным символам[2];

в условиях многонационального государства способствуют терпимости к этнокультурным различиям.

3. *Особый общественно-политический характер государственных праздников:*

ко дню государственного праздника могут быть приурочены решения государственной власти (например, объявление амнистии[3]), установлены запреты на осуществление каких-либо действий (например, если день голосования на выборах совпадает с праздничным днем, то голосование должно быть перенесено на другое воскресенье[4]);

по случаю государственного праздника допускаются многообразные стимулирующие действия и решения различных органов и организаций (например, поощрение работников (в частности, премирование[5])).

4. *Государственные гарантии празднования — совокупность условий, обеспечивающих возможность участвовать в государственном празднике:*

день государственного праздника устанавливается как нерабочий день — один из видов времени отдыха (в случае, если в праздничный день работник трудится, оплата труда производится не менее, чем в двойном размере[6]);

обеспечение органами государства безопасности личности, охраны общественного порядка при проведении праздничных торжеств (противодействие возможным экстремистским проявлениям, вандализму, хулиганству и иным противоправным действиям).

---

[2] См., например: Указ Президента РФ от 20 августа 1994 г. № 1714 «О Дне Государственного флага Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — № 17. — Ст. 1956.

[3] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 февраля 1994 г. № 63-1ГД «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Российской Федерации» // Рос. газета. — 1994. — 26 февр.

[4] См. Пункт 7 ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171.

[5] Например, единовременное премирование по случаю государственного праздника установлено Постановлением Фонда социального страхования РФ от 1 октября 2003 г. № 108 «Об оплате труда и стимулировании работников региональных отделений фонда социального страхования Российской Федерации» // Рос. газета. — 2003. — 25 нояб.

[6] Статья 153 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 27 апреля 2004 г.) // Первоначальный текст опубликован: Рос. газета. — 2001. — 31 дек.

5. *Уровни государственных праздников в России.*

В условиях федерализма государственные праздники в России устанавливаются на двух уровнях: федеральном и региональном.

5.1. *Состояние правового регулирования государственных праздников федерального уровня.*

В Конституции Российской Федерации (1993 г.) отсутствуют конкретные предписания о государственных праздниках России. Если говорить о некоторой идеальной модели, то в Основном Законе государства следовало бы отразить, что государственные праздники Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации; к компетенции какого федерального органа государственной власти относится установление дней государственных праздников; закрепить перечень государственных праздников[7].

Согласно Указам Президента Российской Федерации, статусом государственного праздника Российской Федерации обладает день принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР — 12 июня[8].

Не установлен законодательно в качестве государственного праздника, но по существу таковым является День 9 Мая — *всенародный праздник — День Победы*[9].

День Государственного флага Российской Федерации — 22 августа указом Президента РФ объявлен *праздником*[10], однако определение его как государственного отсутствует.

В России не существует федерального закона о государственных праздниках. Этот закон необходим, он станет осно-

---

[7] Анализ содержания европейских конституций позволяет сделать вывод о том, что традиция закреплять дни государственных праздников в основных законах не получила распространения. На предмет закрепления государственных праздников были изучены тексты конституций 45 европейских государств. Только в конституциях двух государств установлены дни государственных праздников: в Албании — национальный праздник Республики Албания — день Флага — 28 ноября; в Румынии — национальный день Румынии — 1 декабря. Требует осмысления, почему в конституциях европейских стран, имеющих оригинальную конституционную традицию, дни государственных праздников не установлены.

[8] Указ Президента РФ от 2 июня 1994 г. № 1113 «О государственном празднике Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1994. — № 6. — Ст. 591.

[9] Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» // СЗ РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1928.

[10] Указ Президента РФ от 20 августа 1994 г. № 1714 «О Дне Государственного флага Российской Федерации».

вой *государственного праздничного порядка* — т.е. такого состояния общественных отношений, образуемого в результате законодательного регулирования, при котором государственные праздники будут максимально эффективно выполнять свои функции.

Понятие «государственный праздничный порядок» многомерно, оно отражает всю совокупность общественных отношений, складывающихся в связи с государственными праздниками.

В федеральном законе должны быть отражены такие аспекты, как:

определение государственного праздника Российской Федерации и государственного праздника субъекта РФ;

уровни государственных праздников в Российской Федерации: федеральный и региональный;

принципы государственных праздников: законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, открытый и мирный характер; интернационализм; добровольность участия в публичных мероприятиях, проводимых во время праздника; гласность в освещении праздничных торжеств; ответственность органов государственной власти за обеспечение организации и проведение государственных праздников;

цели государственных праздников: сохранение исторически сложившегося государственного единства; формирование общественного мнения; содействие интеллектуальному, духовному и нравственному развитию личности; укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение социальных, национальных, религиозных конфликтов; развитие и расширение международного сотрудничества Российской Федерации в интересах дальнейшей интеграции Российской Федерации в систему мировых политических связей;

основы государственной политики в отношении государственных праздников в Российской Федерации, в том числе общие условия их организации и проведения*:* государственная политика в отношении государственных праздников (государственная праздничная политика) является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации; представляет собой совокупность правовых, экономических, социальных, информационных, образовательных, организационных дипломатических и иных мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской

Федерации и субъектов РФ, международными договорами Российской Федерации.

ответственность за неуважение к государственным праздникам в Российской Федерации*:* государственный праздничный порядок носит публичный характер, поэтому он должен быть обеспечен силой государственного принуждения.

Именно в дни государственных праздников в обществе остро ощущаются тенденции противопоставления разных идеологий, умонастроений, намерений, инакомыслие по отношению к принятым в государстве нормам. Эти процессы не всегда проявляются в позитивных формах, есть примеры, когда они оборачиваются кровопролитием и гибелью людей.

5.2. Состояние правового регулирования государственных праздников регионального уровня (на примере республик в составе Российской Федерации[11]*).*

Имеется выраженная тенденция закрепления государственных праздников в законах республик, и называются такие праздники, как правило, республиканскими. Наряду с понятием «республиканский праздник» встречаются и иные названия, например, в Чувашии — 24 июня (день образования Чувашской автономной области) объявлен государственным праздником — Днем Республики[12]; в Башкортостане отмечается день принятия Конституции — 24 декабря — всенародный праздник День Конституции Республики Башкортостан[13]; в Республике Алтай — 3 июля — День образования Республики Алтай объявлен праздничным днем[14].

Республиканские праздники отмечаются:

во-первых, в ознаменование становления и укрепления республиканской государственности (в честь принятия Конституций

---

[11] Проанализировано законодательство 17 республик в составе Российской Федерации: Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Калмыкия — Хальмг Тангч, Республики Коми, Чувашской Республики — Чаваш республики, Республики Хакасия, Удмуртской Республики, Республики Тыва, Республики Татарстан, Республики Саха (Якутия), Республики Мари Эл, Республики Карелия, Республики Мордовия, Кабардино-Балкарской Республики.

[12] Закон Чувашской Республики от 4 мая 2000 г. № 4 «О государственном празднике Чувашской Республики» // Чаваш ен. — 2000. — 6—20 мая. — № 17.

[13] Закон Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/16 «О введении в действие Конституции Республики Башкортостан» // Вед. Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. — 1994. — № 4 (22). — Ст. 147.

[14] Статья 1 Закона Республики Алтай от 24 апреля 2003 г. № 11-11 «О праздничных и памятных днях в Республике Алтай» // Звезда Алтая. — 2003. — 20 мая.

республик (например, День Конституции Республики Башкортостан — 24 декабря[15]), Деклараций о государственном суверенитете (например, День принятия Декларации о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики — 11 октября объявлен в Башкирии Днем Республики[16]);

во-вторых, в интересах сохранения и популяризации историко-культурного наследия (например, в республике Хакасия отмечается каждое третье воскресенье сентября День тюркской письменности и культуры[17]; республиканским объявлен традиционный хакасский праздник «Чыл пазы», отмечаемый 22 марта[18]).

Закрепление в Конституциях республик положений о государственных (республиканских) праздниках — явление исключительное, хотя такие примеры все-таки есть: согласно ст. 62 Конституции Республики Тыва к ведению Республики Тыва в числе полномочий по вопросам закрепления статуса Республики Тыва и реализации полномочий Республики Тыва как субъекта Российской Федерации относится установление республиканских государственных праздников[19].

Во многих республиках приняты законы о праздниках. В этих законах наряду с республиканскими перечисляются все иные праздники, которые отмечаются в конкретной республике.

Так, в Республике Алтай действует закон от 24 апреля 2003 г. № 11-11 «О праздничных и памятных днях в Республике Алтай»[20], в республике Адыгея — закон от 14 февраля 1995 г. № 168-1 «О праздничных днях и памятных датах»[21], в республике Татарстан — закон от 19 февраля 1992 г. № 1448-XII «О праздничных и памятных днях в республике Татарстан»[22].

Видимо, по причине того, что федеральное законодательство не разграничивает понятия «государственный праздник» и «па-

---

[15] Статья 72 Трудового кодекса Республики Башкортостан от 21 декабря 1994 г. № ВС-26/18 // Изв. Башкортостана. — 1995. — 17 февр.

[16] Там же.

[17] Закон Республики Хакасия от 28 июня 2004 г. № 32 «О дне тюркской письменности и культуры» // Вестн. Хакасии. — 2004. — 7 июля.

[18] Закон Республики Хакасия от 22 февраля 2000 г. № 76 «О празднике «Чыл Пазы» // Вестн. Хакасии. — 2000. — № 10—11.

[19] Конституция Республики Тыва: Принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 г. // Тувинская правда. — 2001. — 15 мая.

[20] Звезда Алтая. — 2003. — 20 мая.

[21] Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) — Парламента Республики Адыгея. — 1995. — 14 февр.

[22] Республика Татарстан. — 2003. — 27 сент.

мятная дата» («памятный день»), в республиканском законодательстве отмечается весьма любопытная тенденция: есть примеры, когда событие, которое имеет важнейшее значение для государственности республики, установлено не как республиканский праздник, а как памятная дата. Так, в качестве памятной даты отмечаются: в Республике Адыгея — День принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Адыгея[23] — 28 июня; в Республике Алтай — 7 июня — День принятия Конституции Республики Алтай[24].

Таким образом, в каждой республике имеется своя система государственных праздников, которую составляют государственные праздники России и республиканские праздники.

В заключение можно сделать следующие выводы:

Именно сегодня в России назрела объективная потребность обратиться к феномену государственного праздника, механизм идеологического воздействия которого является по существу до конца не изученным, вследствие чего тот идеологический потенциал, который заложен в самой идее государственного праздника, остается нереализованным в полной мере.

Остановимся на приоритетных направлениях развития конституционно-правовой науки и законодательства о государственных праздниках России.

1. *В области правотворчества*, в первую очередь, необходимо законодательно определить статус государственных праздников в России; устранить ситуацию, когда основой государственного праздничного порядка в вопросе перечня государственных праздников является Трудовой кодекс РФ.

2. *В области теоретических исследований* наряду с изучением сущности, видов, целей и других основополагающих вопросов следует развивать знания об эффективности (степени соответствия своему функциональному предназначению) государственных праздников.

Сегодня в России по отношению к государственным праздникам не приходится говорить о высокой их эффективно-

---

[23] Закон Республики Адыгея от 14 февраля 1995 г. № 168-1 «О праздничных днях и памятных датах» // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) — Парламента Республики Адыгея. — 1995. — 14 февр.

[24] Статья 2 закона Республики Алтай от 24 апреля 2003 г. № 11-11 «О праздничных и памятных днях в Республике Алтай» // Звезда Алтая. — 2003. — 20 мая.

сти[25], хотя в целом предпринимаются значительные усилия в данном направлении: в средствах массовой информации разъясняется значение и история происхождения отмечаемых государственных праздников; в образовательных учреждениях общего образования рекомендуется организовывать уроки, посвященные дням государственных праздников; активизируется государственное поощрение по случаю государственных праздников.

[25] Непоследовательность в отношении государственных праздников сохраняется. Например, в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации» сказано, что необходимость упразднения — 12 декабря — Дня Конституции Российской Федерации — обусловлена тем, что он дублирует День России — 12 июня (см.: паспорт проекта Федерального закона № 92135-4 «О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации». Законопроект внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ А. М. Бабаковым, В. Н. Богомоловым, О. В. Еремеевым, В. В. Жириновским, ответственный комитет — Комитет по труду и социальной политике. На данный момент Федеральный закон «О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации» вступил в действие).

Однако вполне очевидно, что никакого дублирования не имеется: 12 июня и 12 декабря приняты важнейшие законодательные акты российского государства — Декларация о государственном суверенитете РСФСР и Конституция Российской Федерации.

Н. Н. Соломатина

кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Актуальность исследования обусловлена противоречивостью и неопределенностью института конституционных правоотношений частной собственности. Конституция 1993 г. достаточно лаконично подошла к вопросу регулирования отношений частной собственности, что вызвано весьма осторожным подходом к данной проблеме в условиях грандиозного передела собственности при смене экономического уклада жизни общества.

Несмотря на то, что правоотношения многократно становились объектом для исследования, в настоящее время отсутству-

© Соломатина Н. Н., 2008

ет сколько-нибудь целостная и непротиворечивая их концепция. Данная ситуация объясняется тем, что на протяжении длительного времени теория правоотношений базировалась на представлениях цивилистов об этой категории. Именно в рамках гражданского права зародились представления о правоотношении и именно в этой отрасли они получили наиболее глубокую теоретическую разработку.

Вместе с тем существует принципиальная разница между правоотношениями в гражданско-правовой и конституционно-правовой сферах. Если в первом случае нормами гражданского права регулируются относительно примитивные отношения между покупателем и продавцом, хранителем и поклажедателем, арендатором и арендодателем, то во втором субъективный состав гораздо сложнее и включает в себя элементы качественно иного уровня. В конституционном праве субъектами выступают не только отдельные лица, но такие сложные системы, как народ, государство, субъекты Федерации, муниципальные образования и т.п. Это отношения принципиально иного иерархического уровня, поэтому существующая теоретическая модель правоотношения оказалась неспособной объять систему сложных связей субъектов в государственно-правовой сфере.

Обозначилось следующее противоречие: если принимать за исходное существующую теорию правоотношений с ее обязательностью наличия признака конкретности, то из этой посылки следует вывод о том, что многих конституционных правоотношений не существует именно по причине его отсутствия. Однако, исходя из азбучного определения правоотношения как отношения, урегулированного нормами права, мы приходим к выводу о том, что конституционные нормы, носящие общий характер, особым, специфическим образом регулируют общественные отношения, задают направления и ориентиры, следовательно, эти отношения, проходя через конституционную призму, получают статус правоотношений. Нормы конституции имеют прямое непосредственное действие, что также не позволяет ставить под сомнение существование общих конституционных правоотношений.

Необходимость объяснить природу государственно-властных правоотношений и невозможность сделать это посредством имеющихся теоретических конструкций породили синергетическое взаимодействие теории права и науки конституционного права. Система теоретических представлений о правоотношении пришла

в неравновесное состояние, обусловленное усложненными реалиями социального и экономического субстрата. Попытка разработать своеобразный «ответ», который был бы адекватен «вызову» новых потребностей правовой науки, впервые была предпринята в 1958 г. И. Ф. Рябко. Именно его следует считать основоположником теории общих правоотношений. В дальнейшем разработка этой теории продолжилась в трудах С. С. Алексеева, В. С. Основина, Н. И. Матузова, А. Г. Братко. Идея общих правоотношений нашла широкую поддержку у конституционалистов (Т. Д. Зражеской, В. О. Лучина, С. А. Авакьяна, Н. С. Бондаря). Однако существуют и противники этой теории как среди цивилистов (Н. Г. Александров, Ю. К. Толстой), так и среди теоретиков (Р. О. Халфина, Л. С. Явич), что не снимает актуальности споров о ее состоятельности.

Оговорка о наличии общих правоотношений, которую все же постепенно начинают воспринимать теоретики права, позволяет сформировать универсальную модель, применимую к системе общественных отношений как гражданского, так и конституционного права. Данная система соответствует фактическим общественным отношениям, сложившимся на современном этапе. Отстаивание «чистоты» гражданско-правовой концепции правоотношений, отвечающих признаку конкретности, в существующих условиях означает лишь отрицание нормативности Конституции РФ и эффективности реализации ее норм.

Конституционные правоотношения могут носить и конкретный характер, в этом случае они безоговорочно подпадают под действие классической теоретической модели правоотношения.

Учитывая то, что правоотношения частной собственности изначально уходят своими корнями в цивилистику, то вне сравнительно-сопоставительного анализа такое исследование было бы неполным. Подход к теоретическому обоснованию конституционных правоотношений частной собственности зависит изначально от того, насколько обязательны для науки конституционного права разработки отраслевых наук, являющихся родоначальницами институтов, которые заимствует конституционное право. Безусловно, в силу специфики конституционных норм, носящих общий характер, не может идти речи о механическом перенесении цивилистических конструкций на конституционную почву.

Вместе с тем категории конституционного права, которые генетически произошли из других отраслей, должны базировать-

ся на разработках этих наук и видоизменяться лишь в той мере, в какой этого требует специфика конституционно-правового регулирования. Следует оценить как негативную практику ситуацию, когда конституционное право, разрабатывая заимствованные категории и наполняя их «конституционным смыслом», допускает волюнтаристское расширение объема понятий цивилистики, внося хаос в гражданский правопорядок, обусловленный во многом недостаточностью конституционно-правового регулирования в совокупности с потребностью расширения зоны конституционного воздействия на ряд значимых для поступательного развития государства отношений.

Алгоритм исследования предполагает последовательное раскрытие элементов структуры конституционного правоотношения частной собственности: содержания, объектов и субъектов. Данный подход к структуре является наиболее распространенным, но не единственным. Так, не считая объект элементом правоотношения, Р. О. Халфина включала в его объем реальное поведение участников правоотношения в соответствии с правами и обязанностями[1]. Вместе с тем, как совершенно обоснованно отмечает В. А. Лапач, реальное поведение является не структурным элементом, а результатом реализации прав и обязанностей[2].

Субъекты конституционного правоотношения частной собственности будут разниться в зависимости от того, является ли правоотношение общим или конкретным. Общие правоотношения возникают между государством, с одной стороны, и каждым в отдельности лицом, с другой[3]. Субъектами конкретных конституционных правоотношений частной собственности могут быть как физические и юридические лица, так и муниципальные образования, субъекты Федерации, государство в целом, а также органы публичной власти (расщепление субъектов). Система субъектов конституционных правоотношений частной собственности объективно не совпадает с системой субъектов соответствующего конституционного права, так как она значительно шире в силу того, что охватывает не только собственников,

---

[1] См.: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 211.

[2] См.: *Лапач В. А.* Система объектов гражданских прав: Теория и судебная практика. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. — С. 81.

[3] См.: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учеб. пособие. — М.: Городец, 2004. — С. 229.

но и всех противопоставленных им лиц. При этом в конституционных правоотношениях частной собственности публичные субъекты выступают, естественно, не как управомоченные, а исключительно как обязанные лица. Признание за государством, субъектом Федерации и муниципальным образованием статуса самостоятельных субъектов конституционных правоотношений частной собственности означает, что они принимают на себя ответственность за действия каждого должностного лица и органа публичной власти, противостоящих собственнику в его праве.

Говоря о субъектах конституционных правоотношений частной собственности, нельзя не отметить одно достаточно интересное и не лишенное (как это может показаться на первый взгляд) смысла суждение о том, что публичные образования (государство, субъекты Федерации, муниципальные образования) в гражданском обороте, по большому счету, выступают как частные собственники, хотя автор эту точку зрения и не разделяет.

В теории отсутствует однозначный подход к тому, что же является объектом правоотношения. По разным точкам зрения это: общественные отношения, подлежащие регулированию (Ю. К. Толстой), предметы материального и духовного мира (С. С. Алексеев), действия участников правоотношений и блага (С. Ф. Кечекьян), поведение субъектов правоотношения (Н. Г. Александров); допускаются и безобъектные правоотношения (Р. О. Халфина)[4].

Не вдаваясь глубоко в суть дискуссии, отметим, что существует необходимость разграничения объекта конституционного правоотношения частной собственности и объекта, составляющего содержание субъективного права. Объектом конституционного правоотношения частной собственности являются реально существующие отношения частной собственности. Данная позиция обусловлена целевым критерием: именно на регулирование этой сферы направлено действие конституционных норм.

Содержание правоотношения составляют субъективные права и обязанности его участников. Отсюда содержанием общего конституционного правоотношения является конституционное субъективное право частной собственности в совокупности с обязанностью всех, противостоящих собственнику лиц, в том числе муниципальных образований, субъектов Федерации и государства в целом (а также их органов), воздерживаться от по-

[4] См.: *Лапач В. А.* Указ. соч. — С. 72.

ведения, нарушающего или несоразмерно ограничивающего права собственника. Такая конструкция содержания обусловлена абсолютным характером правоотношений собственности, в котором определена лишь одна сторона — носитель права — собственник. Трудность выявления содержания конституционного правоотношения частной собственности обусловлена, прежде всего, отсутствием единого подхода к вопросу о понятии соответствующего субъективного права в науке конституционного права, что будет показано ниже.

Теоретическая модель конституционного правоотношения предполагает выяснение того, что же вкладывается в понятие субъективного конституционного права частной собственности. Его отграничение от соответствующего гражданского субъективного права позволяет глубже понять принципиальную разницу между конституционными и гражданскими правоотношениями, возникающими в результате правового регулирования нормами разных иерархических уровней. Теоретическая модель субъективного права требует последовательного анализа его элементов: субъектов, объектов и содержания.

Субъектами конституционного права частной собственности являются физические и юридические лица (кроме государственных и муниципальных предприятий, а также учреждений, финансируемых собственником). Применительно к соответствующему гражданскому субъективному праву система субъектов несколько у́же в силу того, что собственником может признаваться лишь лицо, имеющее объект, которым оно может владеть, пользоваться и распоряжаться по своему усмотрению. Так как субъективное конституционное право частной собственности возникает в силу рождения, то оно может быть безобъектным, представляя собой лишь элемент конституционного статуса, гипотетическую возможность стать собственником в цивилистическом смысле. При этом безобъектность субъективного права не означает безобъектности соответствующего конституционного правоотношения, на возможность чего указывала Р. О. Халфина, полагающая, что правоотношений собственности вообще не существует, так как реальное правоотношение возникает между определенными субъектами, поэтому могут существовать лишь правоотношения государственной, колхозной или личной собственности[5]. С данным утверждением согласиться нельзя, так

[5] См.: *Халфина Р. О.* Указ. соч. — С. 212—217, 265.

как само понятие собственности в отсутствие субъекта теряет смысл, поскольку по своему правовому и экономическому значению собственность выражает отношения, которые существуют между людьми по поводу вещей, а также между лицом и вещью.

Что касается объектов субъективного конституционного права собственности, то данный вопрос является одним из наиболее дискуссионных в науке. Прослеживается четкая тенденция расширения системы объектов права частной собственности в конституционном праве за счет включения в него обязательственных прав требования, что является причиной «разночтения» относительно содержания конституционного субъективного права и отраслевого, гражданского субъективного права, на нежелательность которого, исходя из принципа единства права, обращал внимание Г. А. Гаджиев[6].

Конституционное право в данном случае играет деструктивную роль по отношению к цивилистике: распространение проприетарного режима на обязательственные права лишает смысла существовавшее тысячелетиями деление прав на вещные и обязательственные, абсолютные и относительные, разница между которыми не стирается никогда. Отсутствие дуализма обязательственных и вещных прав приведет, по мнению К. И. Скловского, либо к персонализации вещи, либо к овеществлению личности[7]. Основополагающее значение деления на абсолютные и относительные права подчеркивал еще Г. Ф. Шершеневич, сущность которого он видел в различии юридических средств достижения общественных целей[8].

Вместе с тем, несмотря на разрушительное действие новых тенденций на гражданский правопорядок, они преследуют благую цель: обеспечение повышенной конституционной защиты наиболее значимых для экономического оборота прав требования. Сохранение цивилистического вещного подхода к праву частной собственности означало бы невозможность в рамках существующего конституционного строя обеспечить конституционную охрану невещественных форм сбережений (вкладов в бан-

---

[6] См.: *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики: (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). — М.: Юристъ, 2002. — С. 17.

[7] См.: *Скловский К. И.* Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. пособие. — М.: Дело, 1999. — С. 56.

[8] См.: *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. — М.: Статут, 1995. — С. 140—141.

ках, паевых инвестиционных фондах, негосударственных пенсионных фондах, долей в хозяйственных товариществах и обществах, бездокументарных ценных бумаг).

Таким образом, систему объектов субъективного гражданского права частной собственности составляют вещи как объекты материального мира, а система объектов субъективного конституционного права частной собственности расширена за счет включения в нее обязательственных прав требования, в том числе принадлежащих кредиторам.

Содержание субъективного конституционного права частной собственности и субъективного гражданского права частной собственности в целом представляется схожим. Это правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом. Однако помимо традиционной «триады» Конституция говорит о возможности «иметь» имущество в собственности. Данное правомочие, понимаемое Ф. Люшером[9], а вслед за ним и Н. В. Колотовой[10] как «право на собственность», также представляет собой демаркационную линию между субъективным конституционным правом частной собственности, которое может существовать без объекта, и субъективным гражданским правом частной собственности, немыслимым без него. Только при наличии объекта полномочие «имения» поглощается полномочием «владения» и разница между публичным и частным правом делается не столь резкой. Подтверждением этого является толкование слова «владеть» как «иметь своей собственностью», а глагола «иметь» как «обладать, располагать»[11]. Теоретические вопросы соотношения конституционных юридических конструкций «право собственности» и «право на собственность» получили отражение в аналитическом докладе, подготовленном Институтом права и публичной политики. Под *правом на собственность* экспертами предлагается понимать защищаемый законом интерес в наличии у лица имущества в собственности безотносительно к тому, в каком конкретно имуществе реализуется данный интерес[12]. Хотя

---

[9] См.: *Люшер Ф.* Конституционная защита прав и свобод личности / Пер. с фр. — М.: Прогресс-Универс, 1993. — С. 232.

[10] См.: Права человека: Учеб. для вузов / Под ред. Е. А. Лукашевой. — М.: НОРМА, 2002. — С. 161.

[11] См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — 17-е изд., стереотип. — М.: Рус. язык, 1985. — С. 74, 213.

[12] См.: Становление конституционной демократии в России на современном этапе: Аналитический доклад. — М.: Ин-т права и публичной политики, 2002. — С. 14—15.

такая формулировка представляется достаточно спорной в силу того, что она ставит знак тождества между субъективным правом и охраняемым законом интересом, которые, как известно, представляют собой разные правовые категории.

Еще двумя критериями, обозначающими разницу между субъективным гражданским правом и конституционным правом частной собственности, являются критерии отчуждаемости и ограниченности. Применительно к цивилистическому праву в ч. 2 ст. 218 ГК указано, что оно может быть отчуждено в пользу другого лица посредством возмездной или безвозмездной сделки, конституционное же право неотчуждаемо в силу ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, т.е. конституционное право выражает статику, а гражданское — динамику гражданского оборота.

Действие критерия ограниченности заключается в том, что согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ конституционное право частной собственности подлежит ограничению лишь федеральным законом, в то время как субъективное гражданское право может быть ограничено и договором (хотя единства мнений по последнему вопросу в цивилистике не наблюдается)[13].

Центральным моментом в вопросах, связанных с правоотношениями, являются юридические факты, с которыми закон связывает их возникновение. Общие конституционные правоотношения, согласно действующей доктрине, проистекают непосредственно из Конституции, которая порождает правоотношения между личностью и государством. Именно она является юридическим фактом. Автор не согласен с данной точкой зрения в силу того, что, содержанием конституционного правоотношения частной собственности является соответствующее субъективное право, которое возникает у личности с момента рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), у юридического лица с момента государственной регистрации и прекращается, соответственно, в момент смерти для физических лиц или в момент внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр для юридических лиц.

Критерий момента возникновения и прекращения лежит в основе разграничения конституционных и гражданских правоот-

[13] На невозможность ограничения права собственности договором указывают, например, В. И. Сенчищев, К. И. Скловский (см.: *Сенчищев В. И.* О понятии обременения права // Вестн. ВАС РФ. — 2003. — № 5. — С. 94—111; *Скловский К. И.* О возможности ограничения права собственности договором // Хозяйство и право. — 1999. — № 5. — С. 109—113).

ношений собственности, так как моменты возникновения и прекращения последних связаны с совершением действий, предусмотренных ст. 218, 235 ГК РФ.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что конституционные правоотношения частной собственности могут быть как общими, так и конкретными, несмотря на некоторую схожесть, они принципиально отличаются от гражданских правоотношений частной собственности, оказывая непосредственное влияние на содержание и структуру последних.

Ю. В. Сорокина

доктор юридических наук, профессор

ГОСУДАРСТВО И ЦЕРКОВЬ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ РЕАЛИИ

Отношения Церкви и государства, влияние культурно-религиозных традиций на русскую историю и современную социально-политическую ситуацию в России представляют собой одну из важнейших проблем философской и правовой мысли, а также государственно-политической практики. Религия, являясь неотъемлемой частью культуры, занимает значительное место в системе общества и, соответственно, государства[1].

Г. Гегель писал, что религия лежит в основе государства, определяет его структуру и характер[2]. Поэтому есть основания предположить, что религия является одним из важнейших факторов, определяющих глубинные пласты построения и характер общества и государства. Заметим, что в данном случае речь идет об абстрактной религии и абстрактном государстве. Религия воздействует на сознание, играет огромную роль в формировании личности и ее убеждений, в отношении к себе и к окружающему миру. Государство — это, прежде всего, люди, с

[1] Примечательно пишет Ю. В. Тихонравов: «Религия и культура — нераздельные понятия и по содержанию и генетически. Следовательно, когда мы говорим о религии, подразумеваем культуру и наоборот» (см.: *Тихонравов Ю. В.* Основы философии права. — М., 1997. — С. 274).

[2] См.: *Гегель Г. Ф. В.* Философия права. — М., 1990. — С. 293—294.

© Сорокина Ю. В., 2008

присущими им личностными качествами, психологическими особенностями, мировоззрением, принципами. Разумеется, сама религия как совокупность норм внутреннего и внешнего долженствования формируется под воздействием многих факторов, к которым относятся природные условия, тип и уровень развития экономики, психологические особенности, свойственные той или иной народности, внешние связи и даже случайности. Здесь и далее речь идет о религии как уже сформировавшейся системе норм и мировоззрения и, конкретно, о христианстве, а точнее, о его организации — Христианской церкви.

В настоящее время Христианская церковь выступает в двух ипостясях. С одной стороны, — это религиозная организация, с другой — самостоятельный субъект политики и элемент политической системы общества. Православная церковь, а еще более Католическая представляют собой мощную, организованную корпорацию с внутренней иерархией и жесткой дисциплиной. В определенной степени эти церкви можно сравнить с государством в государстве. Церковь имеет свое пространство, которое понимается как область распространения и признания ее учения. Религиозной доктриной предусмотрена процедура вхождения в церковную общину, а именно крещение (Католическая церковь знает еще и обряд конфирмации). Церковь располагает собственной материальной базой, имеет свои источники дохода, применяет в богослужении особый язык, который в православии не совпадает с живым языком, использующимся в повседневной жизни. Церковь имеет особенную нормативную базу и собственные средства защиты, такие, например, как предание анафеме, объявление ересями тех толкований Священного Писания, которые расходятся с церковными. Религия выполняет функцию нормативного регулятора поведения людей по отношению к Богу и к другим людям, а также по отношению к обществу и государству. Эта последняя функция предопределяет положение Церкви в качестве субъекта политики.

Церковь как социальный институт не может быть аполитичной, индифферентной к политическим процессам, происходящим в государстве и обществе. В истории Церкви имеется немало случаев поддержки различных доктрин, взглядов, а также организаций и деятелей. В ряде примеров такая поддержка была связана с необходимостью отстаивания насущных интересов Церкви в крайних условиях антирелигиозных гонений, разрушительных и ограничительных действий со стороны иноверной или

инославной власти. В других случаях подобная поддержка была следствием давления государства. Иногда вынужденная поддержка государственного режима влекла за собой противоречия и раскол внутри Православной церкви. Именно это произошло с Русской православной церковью, когда от нее отделилась Русская зарубежная православная церковь. Таким образом, Церковь вольно или невольно оказывалась втянутой в политическую борьбу и, конечно же, всегда находилась в орбите государственного надзора.

Официальная концепция Русской православной церкви содержит также положения, в которых Церковь самоидентифицируется именно как социальный институт, равноправный участник общественно-политических процессов. «Церковь имеет не только таинственную сущность, неподвластную стихиям мира, но и историческую составляющую, входящую в соприкосновение и взаимодействие с внешним миром, в том числе и с государством. Государство, которое существует для устроения мирской жизни, также соприкасается и взаимодействует с Церковью»[3].

Согласно христианской концепции возникновение государства понимается не как изначально богоустановленная реальность. Бог сохраняет за людьми свободу воли, и они имеют возможность строить и организовывать социальную жизнь. Возникновение государства трактуется в христианстве как ответ на «искаженную грехом земную реальность», это способ избежать большего зла, поскольку власть призвана противодействовать ему. При всем этом христианство рассматривает государство как необходимое установление, где личность нуждается в защите. Государство призвано обеспечить защиту личности, предупреждая и пресекая произвол со стороны нарушителей. Таким образом, необходимость существования государства не непосредственно вытекает из воли Божией, оно — результат общего согласия, направленный на ограничение зла в реальном мире. Здесь можно проследить сходство с договорной теорией происхождения государства, с тем отличием, что в соответствии с последней государство если не пресекло, то хотя бы ограничило войну всех против всех. Христианская же концепция рассматривает возникновение государства как необходимую и вынужденную меру, поскольку люди отошли от прямого повиновения

[3] Юбилейный Архиерейский Собор Русской православной церкви, 13—16 августа 2000 г. III. Церковь и государство // http://www.orthodox.ru. — С. 2.

Богу. Поэтому богоустановленность государственной власти проявляет себя в историческом процессе опосредованно.

Возникает закономерный вопрос: действительно ли Христианская церковь признает и сотрудничает с любой властью, независимо от ее формы и методов реализации? Блаженный Августин доказывает, что вне Церкви нет справедливости, поэтому государство, чуждое Церкви, ничем не отличается от разбойничьей шайки[4]. Власть, которую принимает Церковь, должна иметь не насильственную, а нравственную природу. Она должна быть основана не на праве сильного, а на власти судьи, выносящего справедливое решение. Государство, с которым Церковь может строить взаимоотношения, — это власть, принимающая на себя функции охраны и защиты нравственного начала человеческой жизни. Христианская концепция выступает против абсолютизации власти. Вместе с тем Церковь зачастую воздерживалась от прямого и публичного осуждения той власти, которая действовала вразрез с интересами личности и общества, она в этом случае максимально использовала предоставляемую ей автономию и как бы закрывалась от государственных властей.

Принципу отделения Церкви от государства сопутствует принцип свободы совести и вероисповедания, который как политико-правовое понятие появился в век Просвещения, получил развитие в XIX в., а после Первой мировой войны превратился в один из основополагающих принципов человеческих взаимоотношений, включающих в себя отношения индивида как частного и общества и государства как целого. В соответствии с этим принципом религия из «общего дела» государства превратилась в частное дело каждого человека. Государство перестало связывать себя религиозными обязательствами. Естественно, что Церковь, которая ранее имела статус государственной, дала негативную оценку принципам отделения ее от государства, свободе совести и вероисповедания. Этот процесс, по мнению представителей Католической церкви, свидетельствует о распаде системы духовных ценностей, отказе от идеалов истины и праведности. Свобода совести обесценивает процесс устремленности к спасению. С другой стороны, свобода совести и вероисповедания обеспечивает легальный статус Церкви, защищая ее от нападок и посягательств со стороны неверующих и инакове-

[4] См.: *Коркунов Н. М.* История философии права. — СПб., 1908. — С. 72.

рующих членов общества. Этот принцип обеспечивает «один из способов существования Церкви в безрелигиозном мире»[5].

В настоящее время на Западе существуют три формы взаимоотношений Церкви и государства. Одни государства (США, Франция) строят свои отношения с религиозными общинами на принципе полного отделения. Существует также промежуточная форма между радикальным отделением Церкви от государства и государственной Церковью. Так, Церковь может иметь статус корпорации публичного права, т.е. она обладает рядом привилегий и обязанностей, делегированных ей государством, но при этом не является в собственном смысле государственной Церковью. Статус корпорации публичного права имеют в Германии Католическая и Евангелическая церкви, в то время как иные религиозные общины отделены от государства и рассматриваются как частные корпорации — институты гражданского общества. Наконец, ряд государств сохранил принцип государственной церковности (Великобритания, Финляндия, Норвегия, Дания, Греция). Справедливости ради следует заметить, что реальное положение Церкви в современном мире мало зависит от того, сохраняется ли за ней статус государственной или нет, который по существу сводится к особой статье бюджета, пополняемой за счет налогов, а также к тому, что наряду с государственной регистрацией актов гражданского состояния признается также действительность церковных записей при крещении новорожденных или при заключении брака посредством венчания в церкви.

В России с самого своего возникновения Православная церковь имела иной характер, иные задачи, иной статус по сравнению с Католической церковью. Прежде всего следует сказать, что в православной традиции сложилось особое представление о взаимоотношениях Церкви и государства, которое получило название «симфонии властей». Суть его — в обоюдном сотрудничестве этих двух институтов, в обоюдной поддержке и взаимной ответственности без вторжения одной в сферу исключительной компетенции другой. Так, епископ подчинялся государственной власти как подданный, а не потому, что его власть делегирована государством. Представитель государственной власти признавал над собой власть Церкви как «член Церкви ищущий в ней спасения, а не потому, что его власть исходит от

[5] Юбилейный Архиерейский Собор Русской православной церкви, 13—16 августа 2000 г. III. Церковь и государство. — С. 3.

власти епископа». «Государство при симфонических отношениях с Церковью ищет у нее духовной поддержки, ищет молитвы за себя и благословения на деятельность, направляемую на достижение целей, служащих благополучию граждан, а Церковь получает от государства помощь в создании условий, благоприятных для духовного окормления своих чад, являющихся одновременно гражданами государства»[6].

Таким образом, Православная церковь зарождалась как церковь одного государства, внутренняя церковь, где связь с государством — одно из условий ее существования. Принцип симфонических отношений государства и Церкви выражен в 6-й новелле св. Юстиниана: «Величайшие блага, дарованные людям высшею благостию Божией, суть священство и царство, из которых первое (священство, церковная власть) заботится о божественных делах, а второе (царство, государственная власть) руководит и заботится о человеческих делах, а оба, исходя из одного и того же источника, составляют украшение человеческой жизни. Поэтому ничто не лежит так на сердце царей, как честь священнослужителей, которые со своей стороны служат им, молясь непрестанно за них Богу. И если священство будет во всем благоустроено и угодно Богу, а государственная власть будет по правде управлять вверенным ей государством, то будет полное согласие между ними и во всем, что служит на пользу и благо человеческого рода. Поэтому мы прилагаем величайшее старание к охранению истинных догматов Божиих и чести священства, надеясь получить чрез это великие блага от Бога и крепко держать те, которые имеем»[7].

На Руси, где организация национальной Церкви формировалась под контролем греческой Церкви, отношения с государством складывались на более или менее паритетных началах. Однако Церковь была обязана помогать государству вплоть до выполнения функций государства (социального обеспечения, образования). Изначально Церковь стала пристанищем для людей, выброшенных из общественной жизни, — нищих, больных, калек, а таковых было очень много. Начиная с князя Владимира, который организовал первые духовные училища, Церковь патронировала образование.

---

[6] Юбилейный Архиерейский Собор Русской православной церкви, 13—16 августа 2000 г. III. Церковь и государство. — С. 3.

[7] Там же.

На протяжении истории можно проследить, каким образом отношения государства и Церкви менялись в пользу верховенства первого.

Изначально особенность русского православия состоит в том, что нигде религиозная конфессия не пользовалась такой мощной поддержкой со стороны государства, как в России. Православие стало государственной идеологией, проникло в плоть и кровь государства, в полном смысле слова стало его душой. Российское государство, лишая Церковь автономии, предоставляло в ее распоряжение целый аппарат принуждения. Государство поставило интересы Церкви в ряд с государственными интересами со всеми вытекающими последствиями. Результатом этого стал этатизм Церкви, которая при решении внешних и внутренних вопросов всегда могла рассчитывать на поддержку государства. Государство стало для Церкви фундаментом, твердой почвой, обеспечивающей ее устойчивость и незыблемость православия в общественной среде. Такое положение обеспечивало и силу Церкви, но одновременно стало причиной ее слабости. В сознании общества Церковь воспринималась зачастую не как гражданская, а скорее как государственная организация. Поддержка Церковью абсолютной власти в России, единение с самодержавием, признание абсолютистских притязаний государства — все это в некотором смысле дискредитировало Русскую православную церковь и открыло дорогу коммунистической идеологии в сознании народа. Народ в массе своей не встал на защиту Церкви, и это развязало руки атеистическому государству.

В настоящее время произошла некоторая реанимация Церкви как субъекта политики. Концепция Юбилейного Собора Русской православной церкви достаточно четко сформулировала области сотрудничества Церкви и государства:

а) миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами, государствами;

б) забота о сохранении нравственности в обществе;

в) духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание;

г) дела милосердия и благотворительности, развитие совместных социальных программ;

д) охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры;

е) диалог с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для Церкви и общества, в том числе в связи с выработкой соответствующих законов, подзаконных актов, распоряжений и решений;

ж) попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание;

з) труды по профилактике правонарушений, попечение о лицах, находящихся в местах лишения свободы;

и) наука, включая гуманитарные исследования;

к) здравоохранение;

л) культура и творческая деятельность;

м) работа церковных и светских средств массовой информации;

н) деятельность по сохранению окружающей среды;

о) экономическая деятельность на пользу Церкви, государства и общества;

п) поддержка института семьи, материнства и детства;

р) противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества.

Церковно-государственное «соработничество» представляется также возможным в ряде других сфер в тех случаях, когда оно служит исполнению задач, соответствующих перечисленным выше областям церковно-государственного взаимодействия.

В то же время существуют области, в которых священнослужители и канонические церковные структуры не могут оказывать помощь государству, сотрудничать с ним. Это:

а) политическая борьба, предвыборная агитация, кампании в поддержку тех или иных политических партий, общественных и политических лидеров;

б) ведение гражданской войны или агрессивной внешней войны;

в) непосредственное участие в разведывательной и любой иной деятельности, требующей в соответствии с государственным законом сохранения тайны даже на исповеди и при докладе церковному Священноначалию.

Традиционной областью общественных трудов Православной церкви является «печалование» перед государственной властью о нуждах народа, о правах и заботах отдельных граждан или общественных групп. Такое «печалование», являющееся долгом Церкви, осуществляется через устное или письменное обращение к органам государственной власти различных ветвей и уровней со стороны соответствующих церковных инстанций.

Русская православная церковь переживает сейчас нелегкий период, который характеризуется неустойчивостью и неопределенностью места в обществе и политической системе.

Кризис Церкви в настоящее время выражается также в том, что с Русской православной церковью конкурируют другие религиозные течения — прежде всего различные протестантские конфессии, как уже укоренившиеся в России, так и занесенные многочисленными иностранными, главным образом восточными и американскими миссионерами. Это же относится и к Католической церкви, которая имеет многовековой опыт миссионерства. Православные священники проповедовать не привыкли. В России в принципе отсутствует опыт проповеди и миссионерства. Это усугубляется консервативным сознанием священнослужителей Русской православной церкви, которые не понимают, почему православие должно бороться за паству в своей православной стране, которая, как они полагают, по праву им принадлежит. Церковь должна пересмотреть свои принципы сотрудничества с властью, свои задачи и способы укрепления православия. В противном случае Русскую православную церковь ожидают худшие времена[8].

Последнее, на чем хочется остановиться, это вопрос о Русской православной церкви и Римско-католической церкви. Это проблема не просто отношений двух течений христианства, но взаимоотношений между Востоком и Западом. Сейчас Русская православная церковь обвиняет Католическую в прозелитизме, т.е. переманивании православных верующих на территории России в католическую веру, при том, что не существует очевидного заметного роста численности католиков и даже численности католических приходов. Самой динамично развивающейся христианской конфессией на территории России является протестантизм, который, однако, не отождествляется в сознании православных с экспансией Запада.

Возможно, такое отношение вызвано тем, что протестантские церкви видят себя вне политики, к тому же они распространяют свою веру в массах простого народа, который, как известно, политиков интересует в последнюю очередь. В общем и целом эти церкви аполитичны. Католическая и Православная

[8] См. подробнее: *Афанасьев Ю. Н.* Государство и религия в истории России: Опыт компаративного исследования // Государство и Церковь в истории Франции и России: Материалы российско-французского научного семинара. — М., 2001.

церкви имеют высокую степень клерикализма, что порождает высокую политизированность, предполагающую тесные контакты с властью. Весьма примечателен в этих условиях факт дружественных отношений между российской властью и Святым престолом в Риме, чего не скажешь о Святом престоле и Московской патриархии. Причем в отношениях с российской властью папа выступает не столько как глава государства Ватикан, а именно как священнослужитель. Такое двусмысленное положение также тревожит Русскую православную церковь. Государство предпринимает такие «антиправославные» шаги, поскольку воспринимает РПЦ именно как часть государственного аппарата, инструмента, а не как самостоятельную политическую силу.

Подводя итог, следует сказать, что Христианская церковь играет огромную роль в общественной и государственной жизни стран Европы и Америки. Задача Русской православной церкви состоит в том, чтобы адаптироваться к изменяющемуся миру, усилить самостоятельность, выражать интересы населения в отчужденном государстве, осознать исконное назначение защиты и убежища. Для этого необходимо бороться за повышение и укрепление своего политического и правового статуса.

Ю. Н. Старилов

доктор юридических наук, профессор

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ: ОТ «КОММЕНТИРОВАНИЯ» К ПЕРЕСМОТРУ

Не думаю, что мой научный руководитель профессор Виктор Степанович Основин одобрил бы такое название этой статьи; он всегда оберегал Конституцию, вкладывал в этот термин особый смысл и дорожил возможностью помогать людям (в том числе студентам) осваивать конституционно-правовые нормы, познавать сущность, содержание и структуру Конституции, постоянно подчеркивал практическую важность Основного закона для развития страны. Конституция для В. С. Основина — символ важнейшего государственного значения, высшая ступень право-

© Старилов Ю. Н., 2008

вого развития, высокие планы, наконец, Конституция — тот идеал правовой системы и государственности, к которому нужно стремиться, которому нужно соответствовать и который нужно достигать. Но я тем не менее воспользовался термином В. С. Основина, а именно — «комментирование Конституции». Виктор Степанович писал об этом давно, и в анализируемом контексте его слова означали критику ученых, которые не пытались в советские годы развивать теорию государственного права, а лишь в удобном для политической власти плане комментировали и показывали значение Конституции...

В моей библиотеке много книг Виктора Степановича Основина. Но дороже всех книга «Городской Совет — орган социального управления»[1]. Книгу я получил, будучи студентом 3-го курса юридического факультета Воронежского государственного университета, от В. С. Основина в подарок, с дарственной надписью: «С уважением и пожеланиями успехов». Говоря об этой книге, можно как минимум выделить два важнейших момента. Во-первых, книга подарена известным ученым, профессором и впоследствии научным руководителем моей кандидатской диссертации. Во-вторых, эта книга посвящена исследованию вопросов осуществления управленческих функций Советами народных депутатов, т.е. органами представительной власти. Поэтому данная книга представляет интерес и для современного исследователя, пытающегося понять социальную составляющую деятельности органов государственной или муниципальной власти. В. С. Основин подверг детальному анализу теорию принятия управленческих решений и исследованию общих функций управления в системе городского Совета. Очень полезны теоретические суждения автора книги относительно управленческих функций, если использовать современный политико-правовой лексикон, городских парламентов.

Рассуждая о проблемах совершенствования правового регулирования функций управления в системе городского Совета народных депутатов, В. С. Основин исследовал проблемы, которые и сегодня являются актуальными и не решены полностью, несмотря на многократно усилившуюся степень и широту исследования данных вопросов. Например, В. С. Основин писал о процессе осуществления управления, предлагал регламентировать

[1] *Основин В. С.* Городской Совет — орган социального управления. — М.: Юрид. лит., 1983.

некоторые виды данного процесса: процесс планирования, организационный процесс, информационно-технический процесс, контрольный процесс, координационный процесс[2]. Он писал: «Наличие норм, регулирующих процесс осуществления каждой из общих функций управления в системе городского Совета, является залогом слаженности в деятельности всех структурных элементов этой системы. Вот почему составным элементом содержания правового обеспечения функций управления служат нормы, определяющие порядок (процедуру) их осуществления»[3].

Наконец, говоря о необходимости улучшения правового регулирования государственно-служебных отношений и повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих, ученый предлагал в те годы: «каждое должностное лицо каждого структурного подразделения должно сдавать «техминимум» на знание важнейших нормативных положений, касающихся работы на определенной должности»[4]. Эти строки нужно в настоящее время оценивать и воспринимать по-особому: ведь в советские годы фактически не было законодательства о государственной и муниципальной службе, административных регламентов, не был установлен публично-правовой статус должностных лиц, отсутствовали какие-либо полезные для управленческой практики административные процедуры. Тем не менее фактически государственное управление осуществлялось, а сами результаты управленческого воздействия казались тогда впечатляющими и достаточными для функционировавшей в те годы системы государственного управления. Очевидно, не последнюю роль в практике публичного управления играли партийная идеология, формы и способы осуществления руководящей и направляющей деятельности Коммунистической партии.

В Российской Федерации прошли недавно выборы депутатов в Государственную Думу, выборы Президента страны, а в некоторых субъектах Российской Федерации — выборы депутатов городских дум (областных советов), глав городских администраций (мэров). Учитывая эти события, очень интересно читать маленькую «пропагандистскую» книжку В. С. Основина «Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах»[5].

---

[2] См.: *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 115.

[3] Там же. — С. 116.

[4] Там же. — С. 118.

[5] *Основин В. С.* Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах: (Материал в помощь лекторам и докладчикам). — Воронеж, 1958.

Автор, конечно, демонстрировал преимущества советской избирательной системы и критиковал буржуазную избирательную систему. В 1958 году в принципе иного представить себе было невозможно. Но когда читаешь эту брошюру, возникает чувство, что «буржуазная» избирательная система — это современная российская избирательная система, в которой господствуют на практике нечестные и агрессивные избирательные технологии, умопомрачительные для бедного российского государства финансы, неприкрытый обман, односторонность идеализации партийной направленности и коррупция. Мог ли представить себе известный профессор, что стандарты «буржуазного» избирательного права, только в его самом худшем варианте, станут доминантой в практике проведения выборов в родной стране?

Другой брошюрой, посвященной рассмотрению актуального и значимого для практики советского строительства вопроса, стала работа «Право запроса депутатов местных Советов»[6]. Проблема депутатского запроса — вечная, ибо она находится в системе мер обеспечения эффективности государственного управления. В. С. Основин коротко и одновременно содержательно показывает главные характеристики и значимость запроса депутата местного Совета как важнейшего средства контроля Совета за деятельностью подведомственных ему органов. Данная тематика, пусть и изрядно идеологизированная, но все же была в стране востребована по-серьезному. К сожалению, в современных условиях, когда заходит речь о запросе депутатов, то, как правило, это решение индивидуальных, ничего не значащих для общества проблем, инициирование каких-либо проверок с далеко не государственными целями. К сожалению, проблема запроса в науке конституционного права не получила сегодня достойного и содержательного исследования. Видимо, не востребована практикой государственно-правового строительства.

Сколько бы не приходилось вспоминать встречи с В. С. Основиным, прочитанные им лекции, вопросы и комментарии при проведении им экзаменов, просто разговоры о праве и о государстве, в том числе и о государственном праве (тогда — советском государственном праве), столько помню страстное и бескомпромиссное отстаивание Виктором Степановичем каждой статьи советской Конституции, «преимуществ» советского госу-

[6] *Основин В. С.* Право запроса депутатов местных Советов. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957.

дарства, общества и основ государственного устройства, политической системы, норм о правах и свободах личности. Тогда так полагали многие. Хотя тайком и высказывали весьма неприятные для власти суждения. Однако в каждом государстве и во всяком обществе всегда есть что покритиковать и показать с самых неприятных позиций. В то время руководитель такой кафедры, как кафедра государственного права и советского строительства, даже если бы и имел другие мнения, обязан быть страстным сторонником идей «развернутого строительства социализма» и «преимуществ социалистического строя» перед капиталистическим. Не упоминать традиционных поговорок и штампов позволить себе могли немногие. Во все времена господствующая политика, партийная идеология и приоритетные направления реформ доминируют и обусловливают характер проводимых исследований. Особенно экстремально это проявляется в условиях однопартийной системы. Поэтому мои учителя и вынуждены были в своих работах ссылаться на классиков марксизма-ленинизма, использовать цитаты из Программы КПСС и партийных съездов[7]. Думаю, сегодня к этому нужно относиться как к ничего не значащему для содержания научного труда факту. Ведь неизвестно, что мы напишем или написали бы, поставь нас в условия соответствующих экстремальных политических режимов...

Полнейшая убежденность В. С. Основина в своем комментировании конституционно-правовых норм основывалась на глубочайших познаниях конституционно-правовой материи, сложностей и противоречий государственно-правового развития и, конечно, на личном профессиональном опыте работающего в университете профессора. Казалось, что весьма простые государственно-правовые категории и институты приобретали в его словах и выражениях характер и статус самых главных, принципиальных, основополагающих. В нормах государственного права В. С. Основин видел базис дальнейшего государственно-правового развития страны. Господствовавшая в советские времена идеология усиливала односторонность подходов и точек зрения по важнейшим вопросам конституционного развития, существования и функционирования советского государства. В характе-

[7] См., например: *Основин В. С.* XXVI съезд КПСС и теоретико-познавательная функция науки советского государственного права // Правоведение. — 1981. — № 5. — С. 13—17.

ре отстаивания своих убеждений и глубине таланта исследователя я и вижу значимость для науки государственного права профессора В. С. Основина. Общеизвестно, что Виктор Степанович был признанным, авторитетным в Советском Союзе ученым-государствоведом. Его труды знали, использовали в научных исследованиях.

В 1963 году профессор Виктор Степанович Основин написал монографию «Нормы советского государственного права»[8]. В те далекие годы этот труд был одним из первых научных исследований, в котором рассматривались особенности норм государственного права. Как писал в предисловии к книге В. С. Основин, в данной работе автор стремился «поставить на обсуждение важнейшие вопросы теории советских государственно-правовых норм»[9]. Профессор В. С. Основин, сделав анализ особенностей норм государственного права, классифицировал эти нормы, показал их источники, механизм реализации и местонахождение в системе правовых норм. Рассматривая вопрос о формах выражения норм государственного права и подчеркивая его важность и малоисследованность в середине 50-х — 60-х годах прошлого столетия, ученый отмечал, что в сложившихся тогда политических условиях «вся наука советского государственного права фактически сводилась к комментированию Конституции, которая была объявлена «сталинской» и считалась воплощением сталинского «законченного» учения о государстве»[10].

В. С. Основин неоднократно поднимал вопрос об особенностях советской Конституции как формах выражения советского государственного права, о необходимости изменения ее структуры, о некоторых направлениях работы над проектом новой Конституции[11]. Говоря о Конституции, В. С. Основин показывал ее особое значение для государственного права; считал, что она, являясь основным источником этой отрасли права, определяет важнейшие институты государственного права и предопределяет его систему, а также содержит его основные нормы. Главным выводом являлось утверждение, что «несмотря на многосторонность и разнохарактерность общественных отношений, закрепляемых нормами Конституции, все ее нормы

[8] См.: *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963.

[9] Там же. — С. 3.

[10] Там же. — С. 57.

[11] См.: Там же. — С. 60—70.

относятся к одной отрасли права — к советскому государственному праву»[12]. В. С. Основин критиковал мнения своих коллег, полагавших, что Конституция содержит нормы различных отраслей права. Отмечая тот факт, что Конституция является юридической базой всего права, он подвергал сомнению тезис о включении в нее норм всех отраслей права: «тогда она была бы сводом законов, а не Конституцией»[13].

Конечно, современный читатель должен делать известную поправку на политические реалии советского времени периода 60—70-х годов XX столетия. Поэтому и в рассуждениях В. С. Основина часто использовались политические штампы той поры. Например, когда ученый говорил о Конституции как об акте, закрепляющем и отражающем основные и важнейшие изменения в общественном и государственном устройстве, он полагал, что «в настоящее время, когда наш народ приступил к развернутому строительству коммунизма, партия поставила вопрос о необходимости изменения Конституции»[14]. Или, например, когда он использовал штамп «практика коммунистического строительства»[15]. Очевидно, нужно весьма некритически относиться к таким формулировкам: тогда господствовали соответствующая идеология и соответствующие представления о будущем страны; будущее имело свои наименования; авторы фактически были обязаны использовать такую терминологию.

Как известно, всякое время приносит свои идеалы и концепции, к которым надо прислушиваться. В наше время это, например, «национальные проекты», концепция «четырех «и»[16], «удвоение ВВП», «сильное государство». Пусть не в такой, как в советские годы, но в какой-то мере эти и другие современные выражения обязывают исследователей с ними считаться и временами даже использовать в качестве наиважнейших и стратегических. Можно обнаружить и иные идеологизированно направленные положения, которые переплетались в работах прак-

---

[12] *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 63.

[13] Там же.

[14] Там же.

[15] См.: Там же. — С. 109.

[16] См., например: *Старилов Ю. Н.* Совершенствование судебной и административной систем (властей) — важнейший фактор усиления государственных гарантий реализации концепции четырех «и» // Юридические записки: Сб. науч. трудов. Вып. 21: Государственные гарантии: Правовые декларации или реальность / Под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. — С. 222—251.

тически всех ученых-юристов страны с обсуждением интересных и важных вопросов государственно-правового развития. Очевидно, цитаты из выступлений руководителей страны и партийных программ непременно должны были включаться в текст научного труда, какой бы проблеме он ни был посвящен. Самое главное, что В. С. Основин очень внимательно относился к сугубо научным дискуссиям, посвященным либо толкованию Конституции, либо совершенствованию конституционно-правовых норм[17]. Так, он предлагал изменить систему Конституции, установить в соответствующей главе принципы организации и деятельности государственного аппарата, «закрепить характерные черты всех видов государственных органов»[18].

Следует заметить, что в середине XX века учеными обсуждался вопрос о переименовании *государственного права* в *конституционное право*. С точки зрения современных исследователей, вопрос о наименовании отрасли права в качестве конституционного права является принципиально простым. Однако в те времена, учитывая характер правовой системы и государства, данный вопрос был весьма актуален. В. С. Основин выступал противником такого переименования, считая, что «наименование «конституционное право» является условным, ибо государственное право состоит не только из Конституции, но и других норм, которые нельзя назвать конституционными. Причем неконституционных норм большинство»[19].

В правовом смысле фактическим продолжением научного труда «Нормы советского государственного права» стало издание в 1965 году книги В. С. Основина «Советские государственно-правовые отношения»[20]. В книге рассматриваются понятие, особенности, субъекты, объекты, условия возникновения и прекращения государственно-правовых отношений. Детальному анализу подвергнуто содержание государственно-правовых отношений, установлены их виды и обеспечивающие исполнение обязанностей в этих отношениях средства. В заключительной главе работы ученый исследует основные тенденции развития государственно-правовых отношений в тот период. Несмотря на известную простоту (наверное, с точки зрения современных

[17] См.: Там же. — С. 67—70.

[18] Там же. — С. 69.

[19] Там же. — С. 61—62.

[20] См.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. — М.: Юрид. лит-ра, 1965. — 168 с.

автором) рассматриваемых вопросов и сложившихся в то время дискуссионных вопросов, В. С. Основин спорил по некоторым обсуждаемым им вопросам со своими коллегами, актуализировал ту или иную проблему, делал выводы, к которым приходил. Обсуждались им и вопросы возможных конституционных нововведений в текст Конституции (как известно, в 70-е годы проблема принятия новой Конституции встала в повестку дня государственного правового строительства). В. С. Основин писал, что в будущем предстоит изменение самих конституционных принципов общественных отношений, предопределяющих деятельность государственных органов и должностных лиц, а также поведение граждан[21]. Подытоживая свои рассуждения о тенденциях развития государственно-правовых отношений в далеком 1965 году, В. С. Основин отмечал необходимость расширения «способов обеспечения государственно-правовых отношений за счет совершенствования государственного аппарата и усиления воспитательной работы государственных органов, совершенствования мер государственного принуждения, а также за счет совершенствования общественных способов обеспечения правовых отношений»[22].

Таким образом, если обратить внимание на итоги неоднократно проводимых после написания цитированных слов В. С. Основина реформ, то в современной политико-правовой жизни мало что изменилось: мы и сегодня говорим о необходимости улучшения деятельности государственного аппарата, осуществления воспитательной работы, пересмотра стиля и методов работы должностных лиц. Разница заключается лишь в том, что сейчас деятельность государственных и муниципальных служащих десятикратно по сравнению с советскими годами пронизана административно-правовым регулированием, тогда как в советское время хватало для обеспечения примерно такого же качества управленческого труда влияния ведущей и направляющей силы общества — Коммунистической партии Советского Союза. Вот такие «разительные» перемены!

Обе книги — «Нормы советского государственного права» и «Советские государственно-правовые отношения» — составили фактически основу докторской диссертации В. С. Основина, которая была защищена им в 1965 году[23].

---

[21] См.: *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 162.

[22] Там же. — С. 166.

[23] *Основин В. С.* Советские государственно-правовые нормы и отношения: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Воронеж, 1965.

В. С. Основин постоянно уделял внимание проблеме улучшения управленческого труда служащих аппарата местных органов представительной власти. Эти вопросы либо обсуждались ученым в той или иной главе соответствующей работы, либо им посвящались самостоятельные отдельные исследования[24].

В. С. Основиным были написаны и другие книги и научные статьи. Но нужно вспомнить также иную сферу деятельности профессора В. С. Основина — научное руководство аспирантами и редактирование их первых книг, которые публиковались фактически по итогам защиты кандидатских диссертаций. Темы для исследований выбирались профессором непременно актуальные и малоисследованные, что автоматически гарантировало признание будущих авторов и исследователей. В. С. Основин как научный руководитель многих аспирантов инициировал на исследование весьма важных тем государственно-правового строительства. Здесь следует сказать об основных ученых — преподавателях кафедры государственного права и советского строительства, которые писали и защищали кандидатские диссертации под руководством В. С. Основина, или являлись аспирантами.

Начну с упоминания книги Т. Д. Зражевской «Ответственность по советскому государственному праву»[25], научным редактором которой был В. С. Основин. Эта книга стала фундаментом, на котором впоследствии проводились исследования по данной проблематике другими учеными. Монография Т. Д. Зражевской и сегодня является востребованной каждым ученым, который пытается обсуждать проблемы конституционной ответственности или санкций в системе конституционно-правового регулирования; главные теоретические положения книги используются при изучении проблем конституционно-правовой ответственности. Подсказывая тематику исследования, В. С. Основин, как опытный исследователь и мудрый человек, видел далеко и мог предположить не только актуальность темы, но и практическую значимость результатов работы для науки и практики государственной деятельности. Ведь и в настоящее время остаются далеко не решенными современные проблемы конституционной ответственности, не изучены сполна важнейшие ха-

[24] См.: *Основин В. С.* Проблемы научной организации труда в аппарате местных Советов депутатов трудящихся. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1974.

[25] *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980.

рактеристики системы конституционно-правовых санкций, не распространились механизмы ответственности на практике и не стали гарантом эффективности государства. Учеными и сегодня обсуждаются вопросы *отмены незаконных правовых актов*, «досрочного переформирования органов», освобождения от должности за неправомерные действия (бездействие) государственных и муниципальных служащих, «лишения юридической силы действий, не соответствующих требованиям государственно-правовых норм»[26]. Поэтому совершенно справедливы слова Т. Д. Зражевской и для современности: «Государственно-правовая ответственность закладывает фундамент, служит основой для «целого здания» юридической ответственности»[27].

Весьма авторитетные ученые-конституционалисты страны развивались под влиянием идей и научных взглядов В. С. Основина. Например, положения его научных трудов поднимали на новый исследовательский уровень работы В. О. Лучина, если речь шла о процессуальных нормах в государственном праве[28]. Впоследствии В. О. Лучиным опубликованы научные труды высокого теоретико-прикладного уровня по содержанию, отличающиеся смелостью современного ученого и весьма полезные для теоретиков и практиков[29]. Внимание исследователя особенно привлекает книга В. О. Лучина «Конституция Российской Федерации: проблемы реализации»[30], в которой создается концепция механизма реализации Конституции, изучаются формы и социальные факторы реализации Конституции, рассматриваются вопросы ответственности в механизме реализации Конституции, конституционный кризис, а также организационно-правовое обеспечение реализации Конституции.

Под научным руководством В. С. Основина издана монография В. А. Мальцева «Принцип подотчетности в системе местного Совета»[31], в которой автор глубоко исследовал принцип подотчетности как основополагающий в организационной систе-

---

[26] См.: *Зражевская Т. Д.* Указ. соч. — С. 91—114.

[27] Там же. — С. 157.

[28] См.: *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. — М.: Юрид. лит., 1976.

[29] См., например: *Лучин В. О.* «Указное право» в России. — М.: ХГЦ «Велес», 1996.

[30] *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

[31] *Мальцев В. А.* Принцип подотчетности в системе местного Совета. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1981.

ме представительных органов власти. Данная работа фактически развивала положения о демократизме организации государственно-властных отношений, позволяющем обеспечивать управленческую практику.

Еще одна работа, подготовка которой как кандидатской диссертации была инициирована В. С. Основиным, — книга В. А. Федосовой «Эффективность действия норм советского государственного права»[32]. Если вспомнить, в какое время вышла эта книга, то можно предположить, что тематика эффективности государственно-правовых норм автоматически приводила к вопросу об эффективности самой Конституции. Следовательно, автору книги и научному редактору нужно было отвечать на очень сложные вопросы. Данная тема важна и для современного исследователя. Ведь и сегодня ставятся вопросы о том, насколько эффективно действуют конституционно-правовые нормы, как определить эффективность государственно-правовых институтов, как оценить достоинства и недостатки той или иной конституционно-правовой нормы, как повысить качество правоприменительной деятельности; в качестве кардинального выхода из противоречивых ситуаций предлагается внесение поправок в действующую Конституцию страны.

В том же 1984 году вышла очередная книга, в которой развивались идеи и теоретические положения теории государственно-правовых норм В. С. Основина. Эта книга написана его ученицей Н. А. Бобровой[33]. Таким образом, складывалась система, в рамках которой осуществлялось исследование проблемы особенностей, содержания, эффективности и гарантий реализации государственно-правовых норм. Кстати, данный труд Н. А. Бобровой — одна из немногих изданных в прошлом веке работ, которая посвящена важнейшим вопросам познания гарантий осуществления государственно-правовых норм. Автор подчеркивала, что многие современные проблемы государства и общества основываются на неспособности самого государства осуществлять свою деятельность на им же провозглашенных *государственных гарантиях*. От исследования понятия «гарантии

[32] *Федосова В. А.* Эффективность действия норм советского государственного права. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984.

[33] *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. — 164 с. См. также: *Мазаев В. Д.* Реализация конституционных норм: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1982.

реализации» Н. А. Боброва переходит к весьма продуктивному исследованию вопросов о принципах (требованиях) гарантирования государственно-правовых норм и функциях гарантий государственно-правовых норм.

Проблемам использования в государственной деятельности гарантий была посвящена монография Ю. Г. Просвирнина[34], а также кандидатская диссертация В. М. Кондаурова[35], в которой анализировались проблемы установления и использования организационно-правовых гарантий в правотворческой и правоприменительной деятельности исполнительных органов власти.

Т. А. Матвеевой в 1988 году под научным руководством В. С. Основина была подготовлена кандидатская диссертация на тему «Конституционный принцип социалистической законности», успешно защищенная в Саратовском юридическом институте. В то время «социалистическая» законность — необходимая принадлежность исследуемого понятия, хотя в работе исследовались классические черты и способы обеспечения принципа законности в государственной деятельности. В. С. Основиным было инициировано и проведение исследования В. И. Бартышевым по теме осуществления делопроизводства в местных Советах[36].

В 1985 году под научным руководством В. С. Основина публикуется книга О. К. Застрожной по основным вопросам административного процесса[37]. Проблематика административного процесса и ныне остается актуальной, противоречивой и далеко не решенной. А в конце прошлого столетия многое в этой теме являлось малоисследованным и непонятным. Однако в учебном пособии О. К. Застрожной весьма логично и конкретно показывались особенности, принципы, структура и виды административного процесса. Следует отметить, что административное право как учебный курс находилось в то время на кафедре государственного права и советского строительства. Думается, что В. С. Основиным планировалось развитие не только проблем государственного права и строительства, но и иных

---

[34] *Просвирнин Ю. Г.* Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1982.

[35] *Кондауров В. М.* Организационно-правовые гарантии в правотворческой и правоприменительной деятельности исполкомов местных Советов народных депутатов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1982.

[36] См.: *Бартышев В. И.* Делопроизводство в местных Советах депутатов трудящихся. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1974.

[37] См.: *Застрожная О. К.* Советский административный процесс: Учеб. пособие. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.

отраслей права и учебных курсов. Вот таким учебным курсом и стал «Советский административный процесс», который разрабатывала и читала на юридическом факультете О. К. Застрожная — в настоящее время известный ученый, юрист и государственный деятель. Здесь нужно вспомнить, что преподавание учебного курса «Административное право» я взял как бы «из рук» О. К. Застрожной, которая в начале 90-х годов прошлого века, следуя стремительным изменениям в жизни государства, перешла на работу в органы местного управления, затем была избрана депутатом Государственной Думы и, наконец, назначена секретарем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Таким образом, прозорливость в выборе темы исследования, как, впрочем, и ее значимости — одно из важнейших качеств В. С. Основина как ученого.

Виктор Степанович Основин часто создавал коллектив авторов, усилиями которого готовилась книга на актуальную тему. Например, в 1981 году была подготовлена книга «Социальный контроль в СССР»[38], в которой рассматривались вопросы сущности социального контроля, его принципы и виды в СССР. В этой работе развивались некоторые положения книги В. С. Основина «Основы науки социального управления»[39] и делалась попытка сформировать у студентов представления о системе контрольно-надзорных органов, сложившейся в стране в те годы: контроль органов представительной государственной власти, контроль органов народного контроля, в государственном управлении, судебный и арбитражный контроль, прокурорский надзор, общественный контроль (контроль общественных организаций, трудовых коллективов, самодеятельных организаций населения), обжалование действий должностных лиц государственных и общественных органов, контрольная деятельность КПСС. В 1985 году вышла из печати книга «Управление сельским районом на современном этапе»[40]. На первый взгляд могло показаться, что тема вряд ли претендует на актуальность. Однако В. С. Основин по-особому оценивал значимость сельского рай-

[38] Социальный контроль в СССР: Учеб. пособие / Под ред. В. С. Основина. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1981.

[39] *Основин В. С.* Основы науки социального управления. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1971.

[40] Управление сельским районом на современном этапе / Под ред. В. С. Основина. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.

она как объекта социального управления, доказывая необходимость улучшения системы управления сельским районом и анализируя организационно-правовые проблемы совершенствования системы управления районом.

Профессор В. С. Основин был членом авторского коллектива учебника «Советское государственное право»[41]. В советские годы учебников по всем учебным курсам издавалось чрезвычайно мало, но огромными тиражами; учебники распространялись по всем юридическим высшим учебным заведениям. В учебниках по государственному праву В. С. Основин писал, как правило, первые главы, посвященные основополагающим вопросам учебного курса: понятие и сущность государственного права; государственно-правовые нормы и отношения; система науки государственного права; Конституция страны и основные этапы ее развития. Поскольку в настоящей статье еще будут анализироваться современные проблемы юридической значимости действующей российской Конституции, целесообразно напомнить основные характеристики, даваемые советской Конституции В. С. Основиным. В качестве особенностей советской Конституции он указывал: ее реальный характер («в ней выражены основные черты развитого социалистического общества; общенародная сущность Советского государства; расширение социалистической демократии и основных прав, свобод, обязанностей советских граждан, экономических, политических и социальных гарантий всестороннего развития личности»[42]); гарантированность провозглашаемых положений; советская Конституция — «работающая» Конституция, т.е. все ее нормы реализуются непосредственно («она не просто провозглашает те или иные принципы или положения, а предполагает принятие в их развитие соответствующих нормативных актов, осуществление определенных организационных мероприятий, обеспечивающих реализацию этих принципов и положений»[43]); наличие в ней положений программного характера; «неуклонно расширяющийся демократизм»[44]; преемственность ранее действовавших советских конституций.

Во времена «перестройки» актуализировалась тема борьбы с пьянством и алкоголизмом. Учитывая политическую важность

---

[41] Советское государственное право: Учеб. — М.: Юрид. лит., 1983.
[42] Там же. — С. 45.
[43] Там же. — С. 46.
[44] Там же. — С. 47.

тематики и социальный вред пьянства и алкоголизма, В. С. Основин и В. Г. Розенфельд подготовили по этой теме книгу[45]. Несмотря на некоторый «социальный заказ» подготовки данной книги, она, как и все другие работы В. С. Основина, была написана с соблюдением высокого научно-практического стандарта. Очевидно, книга стала полезным изданием для профилактики указанных негативных социальных явлений. В ней рассматривались такие вопросы, как административно-правовые и уголовно-правовые меры борьбы с пьянством и алкоголизмом, сочетание мер трудового, гражданско-правового и общественного воздействия.

В. С. Основин подготовил и сдал в издательство Воронежского государственного университета книгу, которая вышла, когда его уже не стало[46]. В этой работе В. С. Основин анализировал особенности советской представительной системы, ее социальную природу, сущность, функции, принципы. Им рассматривались объективные причины и основные тенденции перестройки советской представительной системы, а также актуальные проблемы такой перестройки. В 1990 году уже можно было не только наблюдать за процессами *перестройки*, но и исследовать возникающие при этом проблемы и эффективность проводимых в рамках перестройки преобразований. Именно в те годы В. С. Основин говорил о проблемах «сильной представительной власти» и «сильной исполнительной власти»[47].

Говоря о причинах необходимости перестройки советской представительной системы в конце 80-годов прошлого века, В. С. Основин указывал на строгую централизацию управления страной, всевластие аппарата КПСС, сложные условия развития государства и его представительной системы, сложившуюся идеологическую монокультуру, недостаточно продуманные и обоснованные идеологические установки о направлениях развития представительной системы, отрицание зарубежного опыта организации представительных органов власти. В отношении последнего В. С. Основин писал: «В результате то ценное, что стало достоянием мировой парламентской культуры, что выраба-

---

[45] См.: *Основин В. С., Розенфельд В. Г.* Пьянство и алкоголизм: Организационно-правовые средства борьбы с ними. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1988.

[46] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система: Вопросы теории и перестройки. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. — 128 с.

[47] См.: Там же. — С. 100.

тывалось веками, не внедрялось в практику советских представительных органов власти. И как следствие — уровень парламентской культуры наших представительных учреждений оказался низким, что сказывается и на качестве законотворческой деятельности»[48]. В. С. Основин рассуждал в книге о различных моделях построения представительной системы, критиковал мнения некоторых авторов о перспективах развития структуры органов представительной власти.

Предметом критики стала и исполнительная власть: «В нашей стране существует странный парадокс: создан необычайно громоздкий, самый дорогой в мире и в то же время малоквалифицированный, весьма беспомощный управленческий аппарат»[49]. Ученый рассматривал причины порождения такой проблемы. Одной из них он называл весьма активно обсуждаемый в те годы *принцип подбора и расстановки кадров*. Автор писал: «Подбор кадров на основе партийной номенклатуры, сущность которой была извращена; семейственность и протекционизм; выгораживание и спасение от ответственности чиновников, попавших на определенные должности по протекции соответствующих партийных работников или органов, — всё это постепенно засоряло и разлагало управленческий аппарат, увеличивало в нем удельный вес малоквалифицированных специалистов, дилетантски разбирающихся в порученном деле. А когда на руководящие посты в органы государственного управления попало значительное количество таких «лжеспециалистов», то стал срабатывать известный в бюрократическом аппарате принцип: подчиненный не должен быть умнее своего начальника»[50].

На характер рассуждений В. С. Основина сказывались и особые условия развития в стране в те годы политической и иных систем. Например, В. С. Основин предлагал законодательно установить, в каких случаях и на какой срок Президенту страны могут предоставляться «чрезвычайные полномочия для наведения порядка»[51]. В области улучшения управления В. С. Основин был чрезвычайно прозорлив в выборе необходимых мер, которые нужно было осуществить на практике. Так, он писал: «Следует изменить принципы подбора и расстановки кадров аппарата управления. На первый план должны быть вы-

[48] *Основин В. С.* Указ. соч. — С. 103.
[49] Там же. — С. 118.
[50] Там же.
[51] Там же. — С. 120.

двинуты принципы профессионализма и компетентности лиц, подбираемых на соответствующую должность; конкурсный подбор на альтернативной основе; предварительное тестирование и заключение беспристрастной экспертизы о пригодности для работы на соответствующей должности; экзамен на должность»[52]. Все эти меры и установлены действующим российским законодательством о государственной службе.

В середине 80-х годов прошлого столетия актуализировалась тематика обеспечения права граждан на обжалование действий и решений органов государственной власти и их должностных лиц. В. С. Основин предложил данную тему исследования М. В. Карасёвой (ныне доктор юридических наук, профессор, один из видных ученых страны в области финансового права), которая, успешно защитив диссертацию, в 1989 году издала монографию по той же теме[53]. В монографии раскрывается понятие конституционного права на обжалование, его функции и место в системе прав и свобод граждан, а также содержание и проблемы механизма реализации данного права.

Уже в 90-е годы, когда В. С. Основина не стало, преподавателями кафедры государственного права и советского строительства Т. М. Бялкиной[54] и В. В. Гриценко[55], которых он принимал на работу, в декабре 1995 года были защищены в Саратовской государственной академии права кандидатские диссертации. Правда, эти работы писались и защищались под научным руководством других ученых. К сожалению, уход из жизни В. С. Основина затормозил и порядок принятия решений и проведения защит. Например, Т. М. Бялкина (ныне доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского государственного университета и один из авторитетных ученых России по области муниципального права и местного самоуправления) за период 1990—1995 годов подготовила три кандидатские диссертации. А в связи со стремительным изменением в те годы законодательства, как, впрочем, и его становлением, приходилось менять

---

[52] Там же.

[53] См.: *Карасёва М. В.* Конституционное право граждан СССР на обжалование. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1989.

[54] См.: *Бялкина Т. М.* Законодательство области о местном самоуправлении. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996.

[55] См.: *Гриценко В. В.* Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1997.

тематику и направленность исследования. Наконец, один из вариантов и стал кандидатской диссертацией. В. В. Гриценко (ныне профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского государственного университета) в начале 2006 года успешно защитила докторскую диссертацию по основным проблемам современного налогового права.

Н. В. Бутусова, в 2006 году защитившая докторскую диссертацию, в 1983 году в диссертационном совете при Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова защитила кандидатскую диссертацию на тему «Советское государство как субъект государственно-правовых отношений с личностью»[56]. Научным руководителем по этой диссертации был В. С. Основин.

Следовательно, почти все ученики Виктора Степановича Основина, преодолев сложности и разнообразные барьеры аттестационных процедур, стали докторами юридических наук. Данный факт по-особому характеризует не только В. С. Основина как ученого и учителя, но и как выдающегося человека, личность с высочайшими качествами.

Я не знаю, какие книги и научные статьи и на какую тематику написал бы сегодня В. С. Основин, если бы он смог в высшей степени грамотно, ответственно и объективно оценить все многообразие политико-правовых отношений современной России, ее Конституцию, законы и всю правовую систему страны. Сегодня ученые получили фактически полную свободу в высказывании своих мнений по различным вопросам конституционного развития, обеспечения прав и свобод граждан, реформирования государственного аппарата, по совершенствованию многопартийной системы. Поэтому можно уверенно утверждать, что Виктор Степанович не остался бы в стороне от серьезных и честных оценок противоречий современной политико-правовой действительности, конституционно-правового регулирования. Он обязательно попытался бы разобраться в существе и принципах конституционно-правового регулирования, сложностях конституционных конструкций и иллюзорности некоторых конституционно-правовых положений. Помня об этом, современные исследователи также без искусственных украшений и характеристик должны рассматривать современные проблемы конституционно-правового развития.

---

[56] См.: *Бутусова Н. В.* Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1986.

Именно поэтому далее хотелось бы поставить некоторые вопросы, связанные с дальнейшим совершенствованием конституционно-правовых норм.

Российская Конституция — это Конституция, принятая в сложный исторический период времени в России; это Конституция, содержащая в себе множество противоречий; это Конституция для не подготовленной к высоким стандартам правовой государственности и демократии общества и самого государства; это Конституция, содержащая в себе нормы, обязывающие соответствующее развитие самого обычного законодательства. Как бы это не показалось на первый взгляд парадоксальным, но, на наш взгляд, конституционно-правовые нормы не могут опережать достигнутого уровня правового содержания законов, институтов, понятий, уже закрепленных в действующем законодательстве. Конституционные нормы должны базироваться на соответствующих результатах юридического прогресса и на достигнутом высоком качестве правовой жизни, на догмах, которые получили апробацию в обычном законодательстве, на основных терминах и понятиях, прочно цементирующих правовую систему страны в соответствии с требованиями демократических преобразований и устоев государственно-правового строительства.

В России стало всё наоборот: обычная правовая материя как бы подстраивается под конституционно-правовые механизмы и догмы, невзирая на то, разумны они или нет, могут ли они стать эффективными в российских условиях, способны ли их вообще понять в обществе, а также отдельные граждане. Развитие российского законодательства с 1993 года, как снежный ком, несет в себе все изъяны конституционно-правового стандарта. Можно даже сказать, что современные общественно-политические реалии, исторические и ментально-правовые условия не «справляются» с установленными (даже «с размахом») в Конституции России требованиями и положениями. И тогда становится вообще труднопонимаемой задача «не трогать российскую Конституцию», т.е. даже и не пытаться ее изменить, о чем многократно говорили большинство политиков, государственные деятели, ученые-конституционалисты, судьи Конституционного Суда РФ, когда отмечалось десятилетие с момента принятия российского Основного закона. Доводы, всеми приводимые, как представляется, не убеждают своими содержательными аргументами и доказанностью.

Конституция Российской Федерации 1993 года принималась в сложных и весьма неясных политических условиях. В настоящее время она не может выполнять функцию обеспечения логического развития российской правовой системы, поскольку до сих пор нет единомыслия относительно ее многих положений. Даже Конституционный Суд РФ порой не имеет ясного представления о сущности некоторых конституционных положений. Конституционный Суд РФ осуществляет активное толкование конституционно-правовых норм России. Думается, писать Конституцию для Конституционного Суда РФ, т.е. для его будущих решений и правовых позиций, вряд ли разумно. Конечно, деятельность по конституционному контролю является важной и необходимой сферой деятельности Конституционного Суда России. Однако кроме «точной, современной и гибкой интерпретации Конституции Конституционным Судом»[57], несомненно, нужны простые и понятные конституционно-правовые нормы, гарантирующие реальный уровень общественного благополучия и эффективность государственной деятельности. Конституция должна быть непротиворечивой; она должна ясно и четко давать ориентиры для развития правовой системы и законодательства, а в случае возникновения спора — предоставлять эффективный механизм его конституционно-правового толкования и разрешения. Конституция страны — важнейшая основа для развития законодательства. Поэтому формируемое на конституционно-правовой базе российское федеральное законодательство должно обеспечивать конституционную законность[58].

Учеными всегда отмечалось, что правовая система и общество в целом испытывают на себе активное воздействие конституции, особенно в период динамичных преобразований правовой системы и государства, когда возникает потребность в конституционном толковании, которое «является ключевым условием мирного, консенсуального разрешения конституционных конфликтов и стабиль-

---

[57] *Зорькин В. Д.* Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал рос. права. — 2004. — № 6. — С. 17. См. также: Конституция Российской Федерации: Стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М., 2004; *Чиркин В. Е.* Конституция: Российская модель. — М., 2004. — С. 9—11.

[58] О конституционной законности и законотворчестве см., например: *Лопатин В. Н.* Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал рос. права. — 2004. — № 5. — С. 3—13; *Шувалов И. И.* Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса // Там же. — С. 18—26; *Горбуль Ю. А.* Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации // Там же. — С. 27—34.

ного преобразования правовой системы в соответствии с новыми конституционными принципами и конституционной идеологией»[59].

Конституционно-правовые положения должны быть настолько четкими, чтобы разъяснить позицию очень быстро и точно. Конституция должна быть для современников и для реальной правовой практики. Как можно сегодня «просматривать» на соответствие, например, конституционным нормам об *административном судопроизводстве* или *производстве по делам об административных правонарушениях* термина «административный процесс», если никто до сих пор (а тем более в 1993 году) не знает единственно верного и разделяемого большинством ученых и практиков страны определения «административного процесса», «административно-процессуального законодательства» или «административных дел»? Указанные понятия во многом неясны еще в отраслевом законодательстве и отраслевых правовых науках. Но они уже более десяти лет содержатся в тексте самой Конституции. Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям? Конституция России не содержит принципиальных правовых характеристик и принципов *государственной службы*, позволяя ей на практике изменяться в угоду действиям политических назначенцев и избранных в субъектах РФ высших должностных лиц. Одни из самых главных сложностей заключены в статьях Конституции РФ, устанавливающих систему государственной власти в стране, структуру государственного механизма, разделение *предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами*, фиксирующих возможность заключения между органами государственной власти РФ и ее субъектами договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Специалисты отмечают, что недостатки конституционной модели не позволяют федеральному законодателю установить формулу, согласно которой органы государственной власти РФ и ее субъектов могут заключать договоры не о разграничении *предметов ведения*, а о разграничении *полномочий*, поскольку предметы ведения уже разграничены Конституцией РФ[60].

---

[59] *Кравец И. А.* Конституция и герменевтика: Вопросы теории // Правоведение. — 2003. — № 5. — С. 47.

[60] См.: *Чертков А. Н.* Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Журнал рос. права. — 2004. — № 8. — С. 7; *Он же.* Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий в разграничении компетенции // Там же. — № 2. — С. 34—39; *Хабриева Т. Я.* Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Гос. и право. — 2004. — № 8. — С. 7.

Т. Я. Хабриева, указывая на «слабость» прямого конституционного регулирования федеративных отношений, компенсируемого обыкновенными федеральными законами с целью их реформирования, отмечает явную недостаточность полноты регулирования в Конституции РФ проблем федеративного устройства[61].

В литературе говорят о дефектности по смыслу ст. 66 Конституции России. А. А. Кондрашев пишет о невозможности в рамках действующей Конституции определить содержание и точный смысл понятия «изменение статуса» субъекта Российской Федерации; по его мнению, совершенно не понятно, какого рода нормы должен содержать такой закон об автономных округах, ибо «любое расширение статуса отдельного округа закономерно противоречит магистральному конституционному принципу равноправия субъектов Российской Федерации»[62]. Учеными подчеркивается острая необходимость закрепления в Конституции России механизма конституционно-правовой ответственности путем включения в ее текст специальной главы «Конституционно-правовая ответственность»[63]. В. Г. Вишняков ставит вопросы: является ли современная российская политическая система действенным инструментом реального народовластия и насколько продуктивен диалог власти и общества? Автор отмечает, что «усиление конституционных основ социального государства требует совершенствования правового регулирования целого ряда конституционных норм»[64].

Назрела дискуссия о необходимости изменения Конституции РФ. Вряд ли нужно ее стремительное изменение. Конечно, можно пойти по пути, предложенному Председателем Конституционного Суда РФ: «Хочется сказать тем, у кого не проходит реформаторский зуд в отношении Конституции: меняйте кодексы, федеральные законы, подзаконные акты, создавайте эффективные организационные структуры, внедряйте новые информационные технологии, находите новые формы контроля, но не

---

[61] См.: *Хабриева Т. Я.* Указ. соч. — С. 13.

[62] *Кондрашев А. А.* Правовой статус субъекта Российской Федерации: Опыт доктринального исследования // Правоведение. — 2003. — № 6. — С. 17, 20.

[63] См., например: *Безруков А. В., Кондрашев А. А.* Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Гос. и право. — 2004. — № 8. — С. 39—49.

[64] *Вишняков В. Г.* Конституционные основы социального государства // Журнал рос. права. — 2004. — № 8. — С. 19.

покушайтесь на Конституцию»[65]. Как же всё это можно сделать, не изменяя Конституции России? Ведь Конституция РФ либо позволяет осуществлять ту или иную форму контрольной деятельности, либо исключает ее; можно изменить текст того или иного закона, но если он базируется на иных, чем требуется, юридических основах, то тогда и закон изменить в другую сторону вряд ли возможно. А если конституционные нормы позволяют формировать «базисное» законодательство, которое, в свою очередь, содержит разрушительный правовой потенциал? Да и вряд ли Конституционный Суд должен быть истиной в последней инстанции относительно возможностей и целесообразности изменения текста российской Конституции. Конституционный Суд РФ осуществляет конституционное правосудие, что является основной формой его деятельности; он должен осуществлять так называемый конституционный контроль за организацией и деятельностью всей российской государственной власти и ее институтов (государственная власть понимается в данном случае широко, т.е. это власть и государственных органов, и органов местного самоуправления). Именно судьи Конституционного Суда, с нашей точки зрения, и должны больше, чем другие юристы, видеть противоречия и правовые неопределенности конституционно-правовых положений. А вопросы изменения Конституции РФ и характер нововведений — дело как политиков, так и государственных органов, ученых-специалистов во многих отраслях знаний, всего общества.

В. В. Путин назвал основой успешного развития государства и гражданского согласия в обществе строгое следование Конституции: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону»[66]. Почему вообще даже некоторые сомнения в разумности тех или иных конституционно-правовых норм вызывают у правящей административно-государственной элиты возмущение и достаточно жесткие упреки, а также подозрения в отсутствии соответствующих знаний, профессионализме и патриотизме? Конституция — это прежде всего закон, хотя и Основной. Но, как и в любом законе, в Конституции могут быть противоречия и неопределенности.

---

[65] *Зорькин В. Д.* Указ. соч. — С. 5.

[66] Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на торжественном приеме, посвященном 10-летию принятия Конституции РФ 12 декабря 2003 г. // Журнал рос. права. — 2004. — № 1. — С. 4.

Никакая *конституционная герменевтика*[67] не способна заменить четкости конституционно-правовых норм, устанавливающих реальный уровень политико-правовых достижений в стране.

Конечно, нельзя не разделить предположительные опасения В. Д. Зорькина о том, что «стоит один раз неоправданно в социальном и историческом контексте тронуть Конституцию, и этот антиконституционный вирус поразит весь организм общества и государства»[68]. Но ведь вряд ли нужно *неоправданно трогать Конституцию*. Полезны лишь здравые идеи и предложения, именно оправданное внесение конкретных изменений в текст Основного закона. Поэтому не могу разделить мнение В. Д. Зорькина о том, что голоса о необходимости «подправить» Конституцию звучат исключительно «вследствие правовой необразованности и правового нигилизма»[69]. Наверное, и безграмотность иных реформаторов не улучшает правовую жизнь и не способствует достижению радующих население целей; не исключено, что правовой нигилизм поразил юридический «мозг» страны; можно не сомневаться, что российскому обществу еще долго будут нужны концепции политико-правового воспитания. Однако, как известно, простой народ конституций и федеральных законов не сочиняет. Разработкой конституционных положений, как и предложений по их изменению, занимаются подготовленные и образованные юристы. Конечно, *необоснованные* изменения Конституции могут служить фактором стремительного и одновременно отрицательного преобразования всей правовой системы страны, изменения базовых законодательных актов и огромного массива подзаконных правовых норм.

Однако разумные предложения по изменению Конституции должны включать в себя лишь обоснованные, целесообразные, позитивно влияющие на правовую действительность положения. Достигнутые на сегодня правовую стабильность и стандарты законодательного регулирования общественных отношений благодаря многим действительно передовым и цивилизованным идеям-принципам, содержащимся в тексте Конституции, нельзя разрушать. Но и идеализировать в условиях сформировавшихся современных проблем политико-правового и государственного строительства вряд ли стоит.

---

[67] О конституционной герменевтике см.: *Кравец И. А.* Указ. соч. — С. 41.
[68] *Зорькин В. Д.* Указ. соч. — С. 5.
[69] Там же. — С. 4.

Справедливо мнение В. Д. Зорькина о том, что поправки в Конституцию «могут быть, но они нужны тогда, когда их диктуют *объективные социальные условия* (курсив наш. — *Ю. С.*), когда поправки вызваны ходом самого исторического развития, а не желанием одной группы лиц угодить вышестоящей группе лиц»[70]. Следовательно, принципиально не исключается внесение в Конституцию поправок, но оно ставится в зависимость от изменяющихся социальных условий и итогов исторического развития. Если посмотрим хотя бы на некоторые исторические достижения последнего десятилетия, то очень быстро убедимся, что социальные условия для поправок в Конституцию объективно созрели: отсутствие элементарной управляемости в стране; бедность, о которой очень много говорится на всех уровнях политики и государства; разгул насилия и бандитизма; терроризм; пьянство и наркомания; проституция; коррупция. А далее становятся очевидными и новые негативные тенденции как в управлении страной, так и в самой действительности, например: распад государства и разрушение единого экономико-правового пространства страны; самая худшая из всех видов бюрократизация так называемого государственного аппарата (бюрократизация с «российским оттенком»); неподконтрольность региональной власти федеральной, а муниципальной — и региональной, и федеральной; с одной стороны, отсутствие обеспечения, а с другой — ограничение прав и свобод человека; «уничтожение» социального государства как идеи, так и его практических содержательных характеристик (здесь можно напомнить слова В. Д. Зорькина о том, что «когда социальное государство отсутствует, рушится и правовое государство»[71]); сокращение сферы бесплатного образования; коррумпированная приватизация «под себя»; недоступность для миллионов граждан медицинской помощи; коммерциализация образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства; стремительное сокращение или уменьшение моральных стандартов и отсутствие государственной политики, идеологии и поддержки в деле преодоления режима пренебрежения моральными ценностями; ухудшение режима достаточного обеспечения безопасности общества и каждого гражданина.

Нельзя смотреть на Конституцию как на установленную цель политико-правового и государственного строительства. Консти-

[70] Там же.
[71] Там же. — С. 10.

туция страны, как любой федеральный закон, регулирует и устанавливает реально существующие отношения; Конституция — для реальной правовой жизни страны, следовательно, хорошая Конституция — для достойной жизни, а дефектный Основной закон — для плохой жизни. Конституция уже сегодня должна создавать и обеспечивать правовой комфорт.

Встает вопрос: как можно было в 1993 году, в тех сложных политических и экономических условиях, быстро подготовить и принять новую Конституцию? Эта Конституция и стала Конституцией-целью — перспективной правовой моделью почти идеального государства и общества. Может быть, ныне действующая Конституция выполнила свое предназначение как мощного фактора развития всей правовой системы России, а также государственного строительства? Тогда в действующей Конституции следовало бы отдельно указать, что наша Конституция — Основной закон переходного периода, т.е. Конституция переходного периода в истории развития страны.

С другой стороны, если признать, что все же ныне действующая Конституция выполнила свое предназначение для первого постсоветского этапа развития России, то тогда можно обсуждать и предложения по внесению поправок в Конституцию. Причем это можно сделать после проведения весьма долгосрочной дискуссии по данному вопросу. Здесь можно руководствоваться рекомендациями о том, что «конституционные основы российской государственности можно и нужно анализировать, обсуждать, подвергать тщательному разбору. Но это необходимо делать только высокопрофессионально»[72]. Лишь после этого все разумные предложения-поправки можно предлагать для внесения в текст Конституции. В новом тексте Конституции должны быть положения, которые устанавливали бы лишь реальные политико-правовые достижения и стандарты. Здесь, правда, могут быть и недоразумения в терминологии и фактах. Например, что делать с термином «социальное государство»? Социальное государство, если строго следовать тексту Конституции, должно быть в России с 1993 года. А в измененной Конституции будет ли такой термин? Что же понимать тогда под «социальным государством»?[73] Может ли существовать социальное го-

[72] *Зорькин В. Д.* Указ. соч. — С. 14.

[73] О современном социальном государстве см., например: *Вишняков В. Г.* Указ. соч. — С. 11—22.

сударство в «усеченном виде», т.е., например, когда это государство гарантирует лишь основной минимум прав и свобод, а также неполный уровень их обеспеченности?

При обсуждении этой проблемы неминуем вопрос о проведении сравнения внесения поправок в конституции различных периодов в истории того или иного государства. Напомним, что Конституция СССР или Конституция РСФСР в конце 80-х — начале 90-х годов была «сплошь склеена» из изменений и дополнений. Могут сказать: поэтому и были в СССР и России нестабильность, низкий уровень жизни и пр. Но появились ли в стране стабильность, безопасность, обеспеченность прав и свобод человека и гражданина вместе с принятием в 1993 году новой Конституции? Упомянутые конституции не раз «перекраивались» под всё новые и новые политико-правовые представления, реальные или мнимые государственно-правовые стандарты, появившиеся или уже господствовавшие в то время. Было бы очень самонадеянно полагать, что к 1993 году, т.е. к моменту принятия Конституции РФ, все самые передовые политико-правовые идеи и принципы были учтены в ее тексте.

Конституция страны формирует структуру самого государства, которое обязано брать на себя ответственность за обеспечение общества, благополучие граждан и экономическое развитие страны. Конституция должна гарантировать весьма привлекательный опыт государственной деятельности, доверие к *Государству* его граждан; побуждать и стимулировать желание граждан идти вместе с государством по пути, освященном лучами справедливой, всем понятной и уважаемой в стране Конституции. Существуют два мира конституционно-правового регулирования: реальный и идеальный, во многом скрытый и порой нечетко представляемый. По словам философа Р. Ганжи, «любой «продвинутый интеллектуал» знает, что Государство — это ширма, скрывающая реальные отношения власти, ее микрофизику и биополитику. Но это знание, которое не приближает к бытию. Опыт реальной власти — это грязный и отвратительный опыт, опыт канцелярской рутины, опыт бесконечных унылых коридоров, опыт саморазрушения, опыт небытия»[74]. Важнейшая задача всех российских интеллектуалов — сделать Конституцию не ширмой, приблизить ее к обществу, к практике, обеспечить истинную

[74] *Ганжа Р.* Наброски к критике государственного разума // Отечественные записки. — 2004. — № 2. — С. 428.

стабильность и одновременно гибкость к восприятию свежих и новых идей, появление которых обусловлено практикой социально-правового и государственного развития, общественным восприятием значимости самой Конституции. А долгом каждого гражданина страны является бережное отношение к Конституции. Нужно «уважать ее, как уважаем свою страну, свою историю, свои достижения»[75].

Современные конструкции «*толкование Конституции*» или «*реализация Конституции*» — сами по себе термины и научные подходы полезные (так сложилось в науке конституционного права). Они традиционно используются учеными для обозначения соответствующих политико-правовых процессов и государственно-правового строительства.

Нынешние ученые-государствоведы, как, впрочем, и все остальные, рассуждающие о значимости Конституции и ее роли в государственно-правовом строительстве и правовой системе страны, перестали говорить о том, что сущность Конституции, как писал В. И. Ленин, выражает действительное соотношение сил в классовой борьбе[76]. Думается, что когда В. И. Ленин писал эти строки, так было на самом деле. Да и последующая история конституционно-правового развития в стране доказывала значимость и правоту данного тезиса. Именно так и есть: соотношение основных общественных и политических сил в стране в тот или иной период времени обусловливает и сущность Конституции данного периода. Смею предположить, что, если сейчас изменить в какую-либо иную сторону соотношение сил в российском обществе, неизбежность пересмотра Конституции моментально гарантирована!

В. С. Основин (конечно, в те годы и не только он) писал: «Конституция принимается тем классом, который одержал победу в ходе классовой борьбы»[77]. Сегодня можно добавить: Конституция принимается тем обществом и теми правящими политическими силами и подчиненными им (и, конечно, обеспечивающими их существование) административными органами, которые уверены в своем доминировании в политической

---

[75] Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на торжественном приеме, посвященном 10-летию принятия Конституции РФ 12 декабря 2003 г. — С. 4.

[76] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. — Т. 17. — С. 345.

[77] Особенности и значение Конституции СССР 1977 года: Учеб. пособие / Под ред. В. С. Основина. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1979. — С. 5.

структуре общества. Отрицать данный факт вряд ли возможно, да и нецелесообразно. Например, так была принята Конституция Российской Федерации в 1993 году. Тем более усиливающиеся сомнения в правильности и законности проведенного в стране референдума в декабре 1993 года заставляют задуматься над характером политической борьбы того периода и его последствиями. Хотелось бы отметить, что «сам факт «всенародного голосования» сейчас трудно доказуемый, поскольку бюллетени по голосованию за Конституцию официально уничтожены, и опровергается рядом исследователей»[78]. Думается, если в нынешних условиях соотношения политико-партийных сил (речь идет лишь о предположении самой возможности) каким-то политическим лидерам или группам захочется внести в Конституцию Российской Федерации поправки, то они будут сделаны незамедлительно и беспроблемно. Это и доказывает, хотя и гипотетично пока, тот факт, что конституция принимается (и изменяется, пересматривается) тем политическим классом (назвать политическую силу можно как угодно: класс, группа, элита, руководство и пр.), который реально имеет политическую и, следовательно, государственную власть в стране.

Правдоподобными были утверждения ученых того советского периода, когда доминировала теория классовой борьбы: цель конституции — «освятить авторитетом государства победу соответствующего класса; придать ей от имени государства официальный характер, обязательный для всех; обеспечить охрану со стороны государства тех порядков, в которых заинтересован господствующий класс (или классы)»[79]. При этом в научной литературе акценты расставлялись уже иначе: «Конституция, которая показывает не соотношение сил классов, борющихся внутри страны, а монолитность всех социальных групп общества»[80]. В. С. Основин писал: «Следовательно, в обществе периода развитого социализма изменился сам характер конституционных отношений, которые не являются показателем сил борющихся классов, выходят за рамки политических отношений, охватывая все больше область экономических отношений, деятельность общественных организаций и трудовых коллективов»[81]. Современ-

[78] Избирательное право России: Учеб. для студентов вузов / Под ред. В. О. Лучина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. — С. 3.

[79] Особенности и значение Конституции СССР 1977 года: Учеб. пособие / Под ред. В. С. Основина. — С. 5—6.

[80] Там же. — С. 7.

[81] Там же.

ные читатель и исследователь должны всегда помнить важнейший факт политико-правовой реальности советского времени: односторонность политических взглядов, известные принципы государственно-правового строительства, руководящая и направляющая роль КПСС. Эти и некоторые другие принципиальные особенности обусловливали и односторонность подходов в их интерпретации, идеологические догмы официально не получали критики и только восхвалялись. Впрочем, такой подход интерпретации и восхваления известен и новым демократическим временам.

Говоря о сущности конституционно-правовых норм, В. С. Основин подчеркивал особенности этих норм: наивысшая юридическая сила по сравнению с иными правовыми нормами; «повышенная стабильность» («это вытекает из того, что конституционные нормы закрепляют наиболее характерные черты порядков, свойственных соответствующему этапу развития общества. Поэтому они существуют до тех пор, пока сохраняются эти порядки»[82]); большая степень охраны их со стороны государства; воздействие на развитие общественных отношений посредством активизации правотворческой деятельности[83]. В. С. Основин, классифицируя конституционно-правовые нормы, выделял так называемые *программно-целевые нормы*, т.е. нормы Конституции, «функциональное назначение которых — правовое закрепление перспектив развития соответствующих институтов, целей и задач, стоящих перед обществом и государством»[84]. Большое внимание уделялось *гарантирующим нормам*, которые «создают дополнительную охрану других конституционных норм, придают особую значимость содержащимся в них предписаниям»[85].

В заключение следует отметить, что мы стали редко обращаться к наследию наших выдающихся учителей, наставников, авторитетных покровителей в прошешие годы. Вот и не встретишь уже цитат из книг этих авторов, несмотря на то, что их суждения и научные концепции определяли в советские годы целые направления в научных исследованиях страны. Главное все же заключается в том, что наши учителя навечно в памяти нашей, а их поступки, личностные качества — авторитетный стандарт наших действий и жизненных устремлений.

---

[82] Особенности и значение Конституции СССР 1977 года: Учеб. пособие / Под ред. В. С. Основина. — С. 13.

[83] См.: Там же. — С. 13—15.

[84] Там же. — С. 16.

[85] Там же. — С. 17.

И. А. Стародубцева

кандидат юридических наук

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В федеративном государстве особенно актуальным является вопрос соблюдения федерального законодательства в каждом субъекте Федерации.

Органы государственной власти в Российской Федерации (как федеральные, так и субъектов РФ) наделены рядом полномочий, направленных на обеспечение соответствия Конституции России и федеральным законам правовых актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Президент Российской Федерации обладает полномочиями в сфере обеспечения единого правового пространства как по отношению к федеральным органам, так и к органам власти субъектов Федерации. В соответствии со ст. 115 Конституции России Президентом РФ могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента РФ. На основании п. 2 ст. 85 Конституции России Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Указанная конституционная норма конкретизирована в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где отмечено, что приостановление осуществляется по предложению полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Действие актов органов исполнительной власти субъектов приостанавливается до окончательного решения судом вопроса о противоречии актов. В случае коллизии между правовым актом исполнительной власти субъекта Федерации и Конституцией России — это Конституционный Суд Россий-

© Стародубова И. А., 2008

ской Федерации, в остальных случаях — суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

В случае установления судом факта принятия органом исполнительной власти субъекта РФ акта, противоречащего федеральному законодательству, Президент РФ вправе применить меры ответственности, закрепленные в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он имеет право вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Президент РФ вправе также отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). Это возможно в случае, если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения указанное лицо не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения.

Законодательному (представительному) органу власти субъекта РФ также предоставлено право применить меру ответственности к исполнительному органу путем выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

Для парламента субъекта РФ и для Президента РФ законом установлены различные сроки для лишения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Процедура отрешения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) Президентом РФ, на мой взгляд, является более рациональной, поскольку содержит два этапа (сначала предупреждение, а затем непосредственно отрешение). Срок, по истечении которого парламент вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), тоже необходимо увеличить. Особенно актуальным это является в случае изменения порядка избрания глав регионов — не народом на выборах, а законодательным органом власти субъекта РФ по предложению Президента РФ. В такой ситуа-

ции срок, по истечении которого парламент субъекта может лишить полномочий высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), целесообразно установить такой же, как и для Президента РФ.

Для обеспечения соблюдения федерального законодательства Президент РФ имеет следующие полномочия в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации:

1. Обращаться с представлением о приведении в соответствие с Конституцией России, федеральными конституционными и федеральными законами конституций (уставов), законов и иных правовых актов законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации.

2. Выносить предупреждение в случае, если судом установлено, что принятые конституция (устав), закон субъекта Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а парламент субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает наличие еще одного условия, необходимого для вынесения предупреждения. После истечения шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иного предусмотренного решением суда срока в судебном порядке снова должно быть установлено, что в результате уклонения парламента субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда: а) созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления; б) нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. Данное положение закона делает затруднительным в настоящее время вынесение предупреждения Президентом РФ

законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ по следующим причинам.

Во-первых, ни за каким органом или должностным лицом законодательно не закреплена обязанность обращаться в суд для установления изложенных выше негативных последствий неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта РФ решения суда (при их наличии). Такая обязанность должна быть установлена как одно из звеньев механизма реализации вынесения предупреждения Президентом РФ.

Во-вторых, действующее законодательство не предусматривает процедуры получения Президентом РФ информации о вынесении судами решений, в которых установлены изложенные негативные последствия неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта РФ решения суда о признании недействующим нормативного акта.

Анализ действующего законодательства в данной сфере показал следующее. В настоящее время право обратиться в суд с заявлением об обжаловании бездействия предоставлено не всем перечисленным в п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъектам, которым созданы препятствия для реализации полномочий и права которых нарушены. Таким правом обладают физические и юридические лица, а также прокурор, выступающий с заявлением в их защиту. Глава 25 ГПК РФ, регулирующая производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, наделяет правом обращения в суд только граждан и организации. В ней не предоставлено такое право органам государственной власти и местного самоуправления. Глава 24 ГПК РФ, регламентирующая производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов, предоставляет право обратиться с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части Президенту РФ, Правительству РФ, законодательному (представительному) органу субъекта РФ, высшему должностному лицу субъекта РФ, органу местного самоуправления, главе муниципального образования, если принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция. Однако на момент обращения в суд

акт уже признан судом недействующим, и необходимо установить, что в результате бездействия парламента субъекта РФ созданы препятствия для осуществления органами власти и местного самоуправления своих полномочий. У прокурора есть возможность обратиться в суд на основании ст. 45 ГПК РФ, если создание препятствий для реализации полномочий федеральных органов власти, органов местного самоуправления в результате уклонения законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ от исполнения решения суда можно рассматривать как нарушение интересов Российской Федерации, муниципальных образований. Прокурор может обратиться в суд в защиту интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Из изложенного выше следует, что для реализации условия, необходимого для вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу власти субъекта РФ, в соответствии с действующим законодательством в суд могут обратиться граждане и юридические лица, чьи права нарушены решением или бездействием органа власти, а также прокурор. Федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления для обращения в суд общей юрисдикции такое право не предоставлено, а в арбитражный суд — для защиты публичных интересов.

Отсутствие обязанности у какого-либо органа на обращение в суд с целью установления негативных последствий, вызванных неисполнением законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ решения суда, а также отсутствие такого права для обращения в суд общей юрисдикции у органов государственной власти и местного самоуправления значительно затрудняют процедуру вынесения Президентом РФ предупреждения парламенту субъекта РФ. Для комплексного совершенствования законодательства в данной сфере предлагается следующее. Статью 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дополнить ч. 5, которую изложить в следующей редакции: «5. В случае создания препятствий для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом юридических лиц в результате неисполнения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения суда, которым установлено, что принятые конституция

(устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и признаны недействующими, прокурор обязан предъявить и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших или обжаловать в суд или арбитражный суд решение, действие (бездействие) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Часть 1 ст. 254 ГПК РФ предлагается дополнить абзацем вторым, который изложить в следующей редакции: «Орган государственной власти, орган местного самоуправления вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) другого органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что решением, действием (бездействием) были созданы препятствия для реализации им полномочий, закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъекта Российской Федерации».

Предлагается внести дополнения в ч. 2 ст. 258 ГПК РФ, которую изложить в следующей редакции: «Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, а решение суда об оспаривании решений, действий (бездействия) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — также полномочному представителю Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе, в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу».

Предложенные дополнения в федеральное законодательство позволят всем заинтересованным субъектам обращаться в суд для установления негативных последствий неисполнения парламентом региона решения суда, обяжут это делать прокуратуру, а

Президент РФ через своих полномочных представителей в федеральных округах будет получать информацию о решениях судов.

3. Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ путем внесения в Государственную Думу проекта соответствующего федерального закона, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения парламенту субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Поскольку вынесение предупреждения Президентом РФ в настоящее время затруднено по изложенным выше причинам, то и для реализации ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в виде роспуска необходимо совершенствовать действующее законодательство.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) также вправе распустить парламент субъекта РФ в случае принятия конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции России, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Президент Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов высших органов государственной власти, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 125 Конституции РФ. Такое же право предоставлено Совету Федерации, Государственной Думе, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительству РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, органам законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

На обеспечение соблюдения федерального законодательства направлены полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по отношению

друг к другу, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) может обратиться в парламент субъекта Федерации с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в принятые постановления либо об их отмене. Аналогичное право предоставлено и законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации в отношении актов исполнительной власти. Названный закон предоставляет право органам власти субъектов Федерации обжаловать в судебном порядке правовые акты. Недостатком закона является то, что он предоставляет право парламенту субъекта Федерации обжаловать в суд любые акты органа исполнительной власти субъекта, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего органа исполнительной власти) вправе обжаловать только постановления законодательного (представительного) органа, но не законы. Это связано с тем, что исполнительный орган субъекта Федерации участвует в законодательном процессе путем подписания принятых парламентом субъекта РФ законов. Однако при этом не учитывается случай, когда высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего органа исполнительной власти) не подписывает закон субъекта (например, в связи с его противоречием федеральному законодательству), а парламент субъекта РФ квалифицированным большинством преодолевает его вето и закон вступает в силу. В данной ситуации у органа исполнительной власти нет законодательно закрепленного права обратиться в суд с заявлением о признании недействующим закона субъекта РФ, если он не затрагивает его компетенцию. ГПК РФ в ст. 251 предоставляет право высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего органа исполнительной власти) обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части, только если принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена его компетенция. Что касается других возможностей, имеющихся у высшего должностного лица субъекта РФ для обеспечения единства правового пространства, то использование права законодательной инициативы в данной ситуации

будет неэффективным при том же составе парламента субъекта РФ (вероятно, он примет такое же решение), возможность обратиться в конституционный (уставный) суд есть лишь у некоторых глав регионов, а для обращения в Конституционный Суд РФ может не быть основания — если закон субъекта РФ противоречит не Конституции России, а федеральному закону. Именно поэтому необходимо предоставить право высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю высшего органа исполнительной власти) обратиться в суд с заявлением о признании недействующими региональных законов, отклоненных им и повторно одобренных законодательным органом, независимо от того, нарушена ли данным законом компетенция исполнительного органа власти субъекта РФ. Данное полномочие создаст дополнительные возможности для устранения из правовой системы законов субъектов РФ, противоречащих федеральным законам.

Анализ полномочий органов государственной власти в сфере обеспечения соблюдения федерального законодательства показал следующее. За нарушение федерального законодательства парламентом субъекта РФ и исполнительным органом власти субъекта РФ возможно применение к ним ответственности с двух сторон — со стороны Президента РФ и со стороны другого органа власти субъекта РФ. Процедура применения мер ответственности органом власти субъекта РФ (выражение недоверия парламентом субъекта Федерации высшему должностному лицу (руководителю высшего органа исполнительной власти) и роспуск законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ исполнительным) значительно упрощена по сравнению с применением мер ответственности Президентом РФ. Вынесение предупреждения и роспуск законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ Президентом РФ в рамках действующего законодательства является затруднительным из-за неразработанного механизма обращения в суд с целью установления негативных последствий уклонения парламента субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда: создание препятствий для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушение прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц. Для эффективной

реализации норм законодательства о роспуске Президентом РФ парламента субъекта РФ необходимо комплексное совершенствование действующего законодательства. Применение на практике мер ответственности к участникам федеративных отношений за нарушение ими Конституции России, федерального законодательства и международных договоров будет способствовать укреплению законности в стране.

В. А. Таглина

соискатель

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «СВОБОДА СОВЕСТИ»

Ясность и определенность юридических формулировок — это гарантия надлежащей реализации, а в случае необходимости и защиты прав и свобод человека. Законодатель обязан зафиксировать правовую норму таким образом, чтобы правоприменитель (в идеале — любой человек, а не только юрист) всегда однозначно толковал и применял ее. Особенно это важно в отношении Конституции, акта высшей юридической силы и прямого действия. К сожалению, в реальности это не всегда так, и некоторые формулировки законодательства, в том числе и Конституции, требуют специального уточнения, а подчас и корректировки.

В данной статье проводится анализ содержания и обоснованности существующего в российском законодательстве правового закрепления одного из основополагающих личных прав — права на свободу совести.

В ст. 28 Конституции Российской Федерации[1] закреплено, что «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания...». Если лингвистически толковать построение начала фразы, можно заключить, что свобода совести, хотя формально и связывается со свободой вероисповедания, но не уравнива-

[1] Рос. газета. — 1993. — 25 дек.

© Таглина В. А., 2008

ется с ней. Однако дальнейшее содержание нормы не соответствует данному выводу, поскольку раскрывает содержание обоих понятий через единую формулировку: «право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Исходя из такого конституционно-правового смысла статьи, А. В. Пчелинцев приходит к заключению, что свобода совести и свобода вероисповедания в Конституции фактически отождествляются, составляя единое понятие и единый правовой институт[2].

Данный вывод вполне логичен, однако он сразу наталкивает на вопрос об аргументированности такой позиции законодателя. И здесь, на наш взгляд, необходимо рассмотреть понятия «свобода совести» и «свобода вероисповедания», с одной стороны, через призму теоретического осмысления, и, с другой стороны, их международно-правового закрепления.

Термины «свобода совести» и «свобода вероисповедания» исследовались многими учеными, поэтому можно встретить самое разное теоретическое наполнение данных понятий. Однако прежде чем углубляться в различные точки зрения, будет правильным означить те определения, которые, по нашему мнению, являются наиболее приемлемыми и отражающими все существенные признаки исследуемых понятий[3]:

«Свобода совести» — это возможность самостоятельно, без чьего-либо принуждения (в том числе государственного) формировать собственные нравственные суждения, действовать в соответствии со своими убеждениями, а также распространять их; суть этих убеждений может носить как светский, так и религиозный характер.

«Свобода вероисповедания» представляет собой неразрывную часть более широкого понятия «свободы совести» и означает право самостоятельно, без чьего-либо принуждения исповедовать какую-либо религию, действовать в соответствии со своими ре-

---

[2] См.: *Пчелинцев А. В.* Свобода совести и вероисповедания как правовой институт: По материалам сайта Славянского правового центра http://www.rlinfo.ru/publications

[3] См.: Конституционные права в России: Дела и решения: Учеб. пособие / Под ред. А. Шайо. — М.: Ин-т права и публичной политики, 2002. — С. 94—95.

лигиозными убеждениями и распространять их любыми не запрещенными законом способами.

Теперь коснемся наиболее интересных тенденций, существующих в теории по поводу исследуемых понятий.

1. Максимально расширительное толкование содержания свободы совести. Среди ученых, разделяющих данную позицию, можно назвать С. А. Бурьянова, который считает, что в российском праве «объемное понятие свободы совести и связанное с ним правовое регулирование отношений, касающееся «каждого», сведено почти исключительно к свободе вероисповеданий (т.е. свободе, касающейся только индивидов, считающих себя верующими), и даже более того, — к проблемам деятельности религиозных объединений (т.е. коллективной форме реализации права на свободу вероисповеданий)»[4]. На взгляд Бурьянова, свободу совести правильней было бы определить как «право на удовлетворение мировоззренческой потребности, придающей смысл существованию»[5]. К этой же группе можно отнести и Г. П. Лупарева, который предлагает вместо свободы совести и вероисповедания использовать в законодательстве более нейтральное, по его мнению, понятие «свобода мировоззрения»[6].

2. Детальная конкретизация элементов свободы совести. Здесь яркими представителями являются А. С. Ловинюков[7] и М. Г. Кириченко[8], каждый из этих ученых выделяет по десять структурных элементов в понятии. Такая тенденция, видимо, обусловлена желанием очертить как можно более исчерпывающий круг правомочий, составляющих свободу совести, которые подлежат защите. Правда, необходимо отметить, что в составляющие термина ученые записали и положения, которые, на наш взгляд, справедливей было бы отнести к категории гарантий, т.е. условий реализации, свободы совести. Примером таковых можно назвать «невмешательство государства в дела религии и невмешательство церкви и религиозных организаций в дела государства», «недопустимость культивирования вражды или

---

[4] *Бурьянов С. А.* Правовые основания, сущностное содержание и гарантии свободы совести // Гос. и право. — 2001. — № 2. — С. 24.

[5] Там же.

[6] *Лупарев Г. П.* Свобода совести: «Священная корова» или конституционно-правовой анахронизм? // Религия и право. — 2002. — № 2. — С. 6.

[7] См.: *Ловинюков А. С.* Свобода совести: (Анализ, практика, выводы) // Гос. и право. — 1995. — № 1.

[8] См.: *Кириченко М. Г.* Свобода совести в СССР. — М., 1985.

ненависти в связи с религиозными верованиями», светский характер системы государственного образования (их к списку элементов свободы совести отнес М. Г. Кириченко).

3. Выделение в свободе совести двух начал — частного и публичного. Наиболее полно эта концепция изложена в совместной работе Ю. Дмитриева и С. Фоминой «Частное и публичное в свободе совести»[9], однако отдельные ее моменты можно проследить и у Г. Г. Черемных[10]. Частная сфера, по мнению ученых, включает в себя такое отношение индивида к Богу и к вере, которое либо вообще не проявляется внешне (т.е. находится полностью в рамках внутренних мировоззренческих представлений), либо проявляется в очень узком кругу (семья, друзья). Все же внешние проявления такого отношения в различных институтах гражданского общества (церковь, образовательные учреждения и пр.) — это публичная форма реализации свободы совести.

Интересно, что Ю. Дмитриев и С. Фомина считают, что в содержание свободы совести (и прежде всего в его конституционную формулировку) надо внести атеистическую пропаганду как реальную альтернативу свободе вероисповедания. Выражение «иные убеждения», по их мнению, такой альтернативы не отражают, и более корректно было бы его вообще перенести в ст. 29 Конституции РФ, регламентирующую свободу мысли, слова и информации.

4. Использование термина «свобода совести и вероисповедания» как единого неделимого понятия. Эта точка зрения находится в определенной полярности к первой и имеет довольно много сторонников. Например, в энциклопедии М. В. Баглая и В. А. Туманова дается следующее определение: «свобода совести и вероисповедания — право человека как быть атеистом, т.е. не верить в Бога, так и верить в Бога в соответствии с учением той или иной свободно выбранной им религии (вероисповедания)»[11]. Очень подробно данная позиция аргументируется А. В. Пчелинцевым[12], который опирается в том числе и на Комментарий к Конституции РФ, разработанный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Пра-

---

[9] См.: *Дмитриев Ю., Фомина С.* Частное и публичное в свободе совести // Право и жизнь. — 2000. — № 26.

[10] См.: *Черемных Г. Г.* Свобода совести в Российской Федерации. — М., 1996. — С. 31.

[11] *Баглай М. В., Туманов В. А.* Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998. — С. 414.

[12] См.: *Пчелинцев А. В.* Свобода совести и вероисповедания как правовой институт.

вительстве Российской Федерации[13], и на международно-правовую практику в данной сфере. Ключевым ученому видится то, что такая формулировка на сегодняшний день фактически вошла в терминологическую лексику российских юристов и согласуется с положениями международного права.

Рассмотрев основные теоретические моменты осмысления свободы совести, мы можем перейти к следующему этапу исследования — анализу закрепления свободы совести в международном праве. Важность такого анализа прямо проистекает из положения ст. 15 Конституции России, устанавливающего, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

Право на свободу совести получило свое закрепление во всех основных международно-правовых актах, в том числе во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.[14] Интересно, что в каждом из перечисленных актов используется устойчивая формулировка — «право на свободу мысли, совести и религии». При детальном ее анализе выявляются два принципиальных момента.

1. Сама конструкция «право на свободу», по мнению многих ученых, в том числе и А. В. Пчелинцева, с точки зрения юридической техники является более корректной, нежели просто «свобода совести». Это связано с тем, что последняя предполагает субъективно-абсолютную свободу человека — в мыслях, мировоззрении и т.п. В объективном же смысле — в поведении и во внешнем проявлении — человек, который всегда находится в рамках определенных общественных и государственных институтов, не может быть безусловно свободным. Например, исповедуя ту или иную религию, он не должен разжигать религиозную вражду, оскорблять мировоззренческие (религиозные, атеистические либо иные) убеждения других граждан и т.д.

2. Использование в термине не употребляющихся в ст. 28 Конституции РФ понятий свободы мысли и религии. На наш

---

[13] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л. А. Окунькова. — 2-е изд. доп. и перераб. — М., 1996. — С. 108—111.

[14] См.: Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. д-р юрид. наук, проф. В. А. Карташкин, д-р юрид. наук, проф. Е. А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М., 2002. — С. 38—42, 52—67, 562—576.

взгляд, включение «мысли» отражает желание защитить право человека на любые идеально-мировоззренческие концепции и убеждения, даже нерелигиозного характера. Можно сказать, что эта позиция созвучна взглядам ученых, выступающих за предельно расширительное толкование содержания свободы совести (уже упоминавшиеся выше А. В. Пчелинцев и Г. П. Лупарев).

Что же касается «свободы религии», то она, как и понятие «религиозная свобода», выступает терминологическим аналогом свободы вероисповедания. В российском праве законодатель почему-то решил не использовать «свободу религии», хотя с точки зрения унификации терминологии и приведения отечественного законодательства в соответствие с положениями международного права может это и имело бы определенную целесообразность.

Анализируя более поздние, по сравнению с рассмотренными выше, международно-правовые акты, можно отметить тенденцию к максимально детальному прописыванию правомочий в данной области, а также к расширению границ религиозной свободы. В частности, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, принятая резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г. в ст. 6 закрепила девять необходимых составляющих свободы совести[15].

Одной из проблем при изучении норм зарубежного и международного права является наличие неточностей их переводов на русский язык. Это явление негативно в принципе и относительно свободы совести в частности. Так, во всех названных выше документах английское слово «manifest» переведено на русский язык как «исповедовать». Между тем различные словари переводят это слово как «проявлять, показывать, выражать, обнародовать», что придает понятию свободы совести и религии иное, более емкое содержание. В связи с этим особую значимость приобретает лингвистическая экспертиза переводов международных документов (причем проводить ее следует еще до принятия решения о ратификации) и устранение, по ее результатам, обнаруженных в них недочетов[16].

---

[15] Религиозные объединения. Свобода совести и вероисповедания. Нормативные акты. Судебная практика / Сост. канд. юрид. наук А. В. Пчелинцев, В. В. Ряховский — М.: Юриспруденция. — 2001. — С. 23—24.

[16] См., например: *Лаптев П. А.* Проблемы перевода международно-правовых актов и новые технико-юридические процедуры их имплементации в правовую систему Российской Федерации // Проблемы юридической техники: Сб. статей. — Н. Новгород, 2000. — С. 150—151.

Проделанный анализ теоретических позиций различных ученых на предмет содержания свободы совести, а также его международно-правового закрепления позволяет сделать несколько важных выводов.

Во-первых, термин «свобода совести» имеет сложный комплексный характер и на данном этапе еще не получил адекватного четкого правового и теоретического определения. Сложность обусловлена самой природой понятий «свобода», «совесть» и «вероисповедание», которая имеет неправовое происхождение и тяжело поддается юридически точному определению. Не прибавляют ясности и законодательные формулировки, в первую очередь, конституционные. Комплексность понятия проявляется в том, что в его состав входит ряд элементов (их количество колеблется в зависимости от подхода конкретного ученого). Большое число разных концепций об элементном составе свидетельствует о несовершенстве его нормативного закрепления.

Во-вторых, существуют терминологические несоответствия между российским и международным правом в данной области. В частности, в отечественном законодательстве не используется термин «свобода религии», который содержат все основные международно-правовые акты.

Таким образом, на сегодняшний день существует объективная необходимость в дальнейшей теоретической разработке понятия «свобода совести». И целью такого исследования должно быть не только достижение четкости определения термина в научном плане, но и создание непротиворечивой теоретической базы для совершенствования законодательных, в том числе конституционных, формулировок.

Е. В. Трубникова

соискатель

ГАРАНТИИ СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ

Конституция Российской Федерации устанавливает демократический институт свободных выборов как форму высшего непосредственного выражения власти народа (ст. 3 ч. 3). Инсти-

© Трубникова Е. В., 2008

тут гарантий в избирательном праве законодательно закреплен с 19 сентября 1997 г.[1] В настоящее время действует Федеральный закон от 12 июня 2002 г.[2]

Легальное определение института «гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме» было дано в ст. 2 абз. 7 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. как правовое, организационное, информационное обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Новый закон дает иную дефиницию — «установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 2 п. 11). Словари раскрывают понятие «гарантия» через термин «обеспечение», ссылаясь на французское слово «garantie»[3].

Институт гарантий свободных выборов можно рассматривать 1) как совокупность норм, регулирующих однородную сферу общественных отношений (избирательных); 2) как юридическую конструкцию; 3) как философскую категорию. Исходя из положений Федерального закона, обеспечение избирательных прав осуществляется в трех направлениях — правовом, организационном, информационном.

Свободные выборы как понятие обладают сложной структурой, включая не только правовой, организационный, но и философский аспект. Философия свободных выборов выражается в диалектике волеизъявления, взаимодействии сфер право- и политического сознания с применением технологий политического воздействия, обоснованности законодательных ограничений и цензов.

Правовое явление оправданно существует лишь при наличии в его содержании «элемента ценности» для человека. Ценность институтов действительности обусловлена их связью с человеком;

---

[1] См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. // СЗ РФ. — 1997. — № 38. — Ст. 4339.

[2] См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; в ред. ФЗ от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003 г., 7 июня 2004 г. // Рос. газета. — 2002. — 15 июня.

[3] См.: Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, В. А. Крылова и др. — М., 1998. — VI; Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. — М., 1989.

их реальным потенциалом относительно развития сущности личности и удовлетворения ее потребностей[4]. Диалектика ценности свободных выборов состоит в реализации задачи легитимации органов власти, с одной стороны, и в определении конституционно установленного способа осуществления власти непосредственно народом — с другой.

Институт гарантий избирательных прав представляет собой сложную систему взаимосвязанных подинститутов. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. выделяет их виды — гарантии-правила, условия, процедуры. К основным гарантийным подинститутам можно отнести:

1. Систему политической демократии.

Конституцией Российской Федерации устанавливается особая плоскость связей между демократией как формой государственного строя, основой организации власти и политической системы, с одной стороны, и выборами как способом реализации конституционного права участвовать в управлении делами государства — с другой (ст. 1 п. 1, ст. 3 п. 3, ст. 32 п. 1 и п. 2 Конституции Российской Федерации).

2. Подинститут организации и проведения выборов.

Юридическая конструкция гарантии организации и проведения выборов многоэлементна в своем содержании. Гарантия-процедура в виде законодательно установленного порядка подсчета голосов избирателей и составления протокола об итогах голосования детально проработана и логично структурирована. Аргументируя данную позицию, сошлемся на открытость и гласность подсчета голосов избирателей, «незамедлительность» и непрерывность данных действий, на проведение проверки контрольных соотношений сведений, на непосредственность изучения бюллетеней.

3. Обязательность проведения выборов.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 12 июня 2002 г. обязательность проведения выборов составляет гарантию-условие реализации избирательных прав. Юридическая конструкция «обязательности» содержит элементы — компетентного и «заменяющего» его органов по назначению, проведению выборов; сроки назначения выборов и проведения голосования; от-

---

[4] См.: *Неновски Н.* Право и ценности / Пер. с болг. — М., 1987. — С. 26; *Зорькин В. Д.* Право и борьба идей в современном мире: Материалы науч. конф. — М., 1980. — С. 20—25.

ветственность обязанных полномочных органов и должностных лиц. Обязательность выборов означает, что легитимность органов государственной власти и местного самоуправления возможно обеспечить только посредством волеизъявления избирателей.

4. Периодичность выборов.

Суть данной гарантии состоит в двух аспектах — в обеспечении стабильности, организованности функционирования государственной и муниципальной систем органов власти, с одной стороны, и гарантировании сменяемости депутатов и выборных должностных лиц — с другой.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. снимает вопрос о конституционности ограничения сроков замещения выборных должностей. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд. Актуальность проблемы подтверждается результатами правоприменения, публикациями в средствах массовой информации[5].

9 июля 2002 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление № 12-П, разъясняющее, что начало отсчета сроков пребывания в должности глав субъектов Российской Федерации должно вестись с октября 1999 г. — с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

5. Открытость и гласность выборов.

Данная гарантия носит принципиальный характер и применяется как к деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, так и к проведению избирательных кампаний. В частности, гласность обеспечивается реализацией норм подинститута наблюдателей.

Понятия «наблюдателя», «иностранного наблюдателя» даны в законе от 12 июня 2002 г. (ст. 2 п. 42 и п. 43). Дефиниции неудачны в силу содержания в себе тавтологии — наблюдателя определяют через словосочетание «уполномоченный осуществлять

---

[5] См.: *Мальцев Д., Звягин Ю.* Губернаторский синдром. В Питере не хотят давать третий срок Владимиру Яковлеву // Рос. газета. — 2002. — 3 окт. — С. 2.

наблюдение». И. В. Выдрин предлагает следующую дефиницию — это гражданин Российской Федерации или иностранный гражданин, направленный общественным избирательным блоком, кандидатом, группой избирателей, национальной правительственной или неправительственной зарубежной организацией, частным лицом для контроля за процедурой голосования, подсчета голосов, составления избирательных документов и доведения их до всеобщего ознакомления[6].

Подинститутом наблюдателей, систематической публикацией в средствах массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов и обязательностью официальных публикаций полных данных о результатах выборов в объеме данных протоколов избирательных комиссий всех уровней, а также иными мерами гарантируются открытость и гласность выборов, обеспечиваются и избирательные права граждан.

6. Свобода выборов.

Данная гарантия означает действие принципа добровольности участия гражданина в избирательном процессе, запрещение какого бы то ни было принуждения к участию либо к отказу от участия в выборах, незаконного воздействия на волеизъявление избирателя.

Данные социальных опросов указывают на факты психологического воздействия руководителей предприятий, учреждений, организаций на своих работников с целью побуждения к участию в голосовании.

7. Альтернативность выборов.

Указанная гарантия носит принципиальный характер, ибо исходный смысл понятия «выборы» предполагает наличие альтернативы. Понятие «альтернативности выборов» было раскрыто в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 г. по запросу Читинской областной Думы. Конституционный Суд определил ее как базисную гарантию избирательных прав граждан, обеспечивающую возможность, право избирателя отдать свой голос путем свободного выбора за одного из нескольких кандидатов.

8. Подинститут обжалования нарушений избирательных прав.

В соответствии с действующим законодательством каждый гражданин имеет право на рассмотрение его жалобы, возникшей

---

[6] См.: *Выдрин И. В.* Институт общественных наблюдателей за выборами органов власти // Гос. и право. — 1996. — № 6. — С. 29—36.

в связи с нарушением избирательных прав, как в суде, так и в вышестоящей избирательной комиссии. Дела об обжаловании решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права, подведомственны судам общей юрисдикции. Возникает вопрос о разграничении компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан[7].

В соответствии со ст. 96 ч. 1, ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» граждане могут направлять в Конституционный Суд Российской Федерации жалобы, возникающие из нарушений их конституционных прав и свобод. Право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления закреплено ст. 32 Конституции Российской Федерации. Следовательно, граждане вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение их избирательных прав и свобод тем или иным законом. Под нарушением прав законом понимается несоответствие предписаний закона Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации решает только вопросы права, не исследуя факты, рассмотрение которых отнесено к компетенции иных судов.

Гарантии избирательных прав представляют собой разновидность юридических конструкций. Их специфика заключается во введении в структуру типовой правовой модели элемента, обеспечивающего право избирать и быть избранным — «гарантийной составляющей». Знание структурированной природы юридических конструкций, их поэлементный сравнительный анализ позволяют Конституционному Суду Российской Федерации логически выводить правовые позиции, раскрывающие содержание правовых предписаний[8]. Таким образом, Конституционный Суд выступает гарантом избирательных прав и при осуществлении толкования норм права[9].

Надзор за соблюдением избирательных прав входит в компетенцию прокуратуры Российской Федерации. Среди наиболее

---

[7] См.: *Киселева Л.* Подведомственность дел о защите избирательных прав граждан // Рос. юстиция. — 1998. — № 9. — С. 25—27.

[8] См.: *Трубникова Е. В.* Юридические конструкции в Конституции Российской Федерации // Конституционные чтения. — Вып. 2: Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке / Под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж, 2003. — С. 38—49.

[9] См.: *Хабриева Т. Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: Теория и практика. — М., 1998. — С. 34—35.

часто встречающихся нарушений избирательного законодательства приводятся факты попыток продлить в директивном порядке срок полномочий выборных органов и должностных лиц, ошибок при составлении списков избирателей, при образовании избирательных округов и участков, при проведении предвыборной агитации. Прокуроры в подобных случаях обязаны приносить протест на правовые акты, положения которых изменяют сроки полномочий выборных органов и должностных лиц. Исключения составляют случаи принятия законов, вступающих в юридическую силу по истечении сроков полномочий выборного органа или должностного лица. Прокурор вправе использовать иные акты правового реагирования: представление, предостережение, исковое заявление как альтернативу протеста.

Таким образом, действующим законодательством защита избирательных прав граждан возлагается на суды (общей юрисдикции и Конституционный Суд Российской Федерации), избирательные комиссии, органы прокуратуры.

Законодатель, раскрывая понятие гарантий избирательных прав, использовал термины «правила», «условия» и «процедуры», направленные на обеспечение их реализации. Данную дефиницию следует дополнить гарантиями-принципами, так как обязательность, альтернативность, периодичность, открытость и гласность, свобода выборов носят принципиальный характер. По критерию особенности юридических конструкций в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. различаются: гарантии-статусы, гарантии прав, гарантии-процедуры, гарантии-принципы.

Проблемой, затрагивающей как активные, так и пассивные права избирателей, выступает соотношение свободы выборов и политических технологий. Предвыборная кампания — это стратегия, направленная на «завоевание власти». Опыт прошедших выборов позволил политикам научиться действенным методам борьбы. На основе имеющихся ресурсов кампании: самого кандидата, финансов, идеи (программы), доступных источников информации, времени, профессионализма участников, организации, поддержки общественно значимых фигур — их обладатели использовали отдельные эффекты, наблюдая при этом, какое действие они окажут на поведение избирателей.

Эффекты «административного ресурса» характеризуются свойством мультипликатора, меняющего действие всех иных ресурсов избирательной кампании. Сложилась особая победная

стратегия, использование которой на практике прошедших выборов неминуемо приводила к успеху[10].

Необходимым «противоядием» использования политических технологий может стать повышение уровня право- и политического сознания избирателей. Важно создать избирателям реальные условия, необходимые для осознания сущности права избирать и быть избранным. Данный тезис коррелирует с проблемой повышения уровня грамотности, в том числе правовой, что требует доступности высшего образования, становления среднего класса в России.

Во взаимодействии объективного и субъективного факторов проявляется диалектика свободы выборов. Абсолютного в своем содержании понятия «свободные выборы» не существует. Конституция Российской Федерации «лишает» права избирать и быть избранными граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 ч. 3). Гарантии, предусмотренные Федеральным законом от 12 июня 2002 г., коррелируют с ограничительными юридическими конструкциями. Среди таковых — возрастные цензы, ограничения по признаку гражданства, по срокам замещения выборных должностей, в связи с запретом заниматься определенными видами деятельности.

Названный закон ограничивает свободу выборов введением института признания выборов не состоявшимися (ст. 70 ч. 2). Это значит, что необходим минимальный уровень представительства воли избирателей для признания выборов состоявшимися.

Все перечисленные выше ограничения свободы выборов разумны, так как призваны реализовать задачу гарантирования прав «большинства» избирателей. Суть понятия «свободные выборы» заключается в следующих аспектах:1) в добровольности участия каждого гражданина в выборах, 2) в запрещении незаконных способов воздействия на волеизъявление, 3) в участии граждан Российской Федерации в выборах на равных основаниях, 4) в праве иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (на основании международных договоров и в порядке, установленном законом), 5) в ограниченности сроков пребывания у власти и периодичности выборов, 6) в открытости и гласности избирательного процесса, 7) в праве на обжалование нарушений избирательных прав.

[10] См.: *Песцов С. К., Смирнов А. В.* Российские выборы—2000: Характерные особенности и процедуры // Власть. — 2000. — № 9. — С. 17—23.

Получается необычная ситуация, когда гарантии избирательных прав входят в содержание понятия «свободных выборов».

Важнейшей гарантией защиты нарушенных избирательных прав является возможность обратиться с жалобой в суд, а также в вышестоящую избирательную комиссию. Чем больше нарушений избирательного законодательства выявлено и зафиксировано, тем больше шансов на признание выборов недействительными. Проблема состоит в том, что Федеральный закон от 12 июня 2002 г. содержит аморфные критерии признания выборов недействительными. В соответствии со ст. 70 п. 9 указанного нормативного акта соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Каковы критерии определения «недостоверности» результатов выборов?

Признание выборов недействительными — право, но не обязанность суда в силу условности критерия — «не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей».

Достижением законодателя стал исчерпывающий перечень безусловных оснований для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после их определения, среди которых расходование на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного фонда иных — на сумму более чем 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом. Такое основание, как подкуп избирателей, далеко не безусловно. Необходимо, чтобы указанное нарушение не позволяло выявить действительную волю избирателей. Тот же самый критерий ограничивает применение таких оснований, как использование преимуществ должностного или служебного положения, нарушение правил проведения предвыборной агитации. Законодатель не раскрывает содержание понятия «достоверность результатов волеизъявления избирателей» и создает реальные условия для противоречивости практики применения норм права в части обжалования нарушений избирательных прав.

В данной статье приведен неполный перечень проблем в сфере гарантирования свободных выборов. Задача автора состояла в определении вектора совершенствования действующего

законодательства, а также в акцентировании внимания на роли характера политического и правового сознания избирателя в становлении системы политической демократии.

Обобщая изложенное, в заключение можно сделать следующие выводы:

1) институт «свободных выборов» составляет основу конституционного строя (в отличие от референдума выборы выступают реально действующей формой непосредственного выражения власти народа: практика правового применения имеет единичные случаи реализации института референдума);

2) понятие «свободных выборов» отличается сложностью структуры, наличием правового, социального, философского аспектов; ценность института заключается в законно установленном способе легитимации власти, в определении «метода» непосредственного осуществления власти народом;

3) гарантии свободных выборов «выстраиваются» в систему подинститутов, среди которых — демократичность политической системы; особенности организации и проведения выборов, обязательность, периодичность, открытость и гласность, свобода, альтернативность выборов, право на обжалование нарушений избирательных прав; они, в свою очередь, группируются в правила, принципы, условия, процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав;

4) законодательно установленные гарантии избирательных прав раскрывают смысл и содержание мер, обеспечивающих свободные выборы;

5) диалектика выборов проявляется через взаимодействие гарантий свободы волеизъявления и практики применения политических технологий; через взаимовлияние объективности норм права и субъективности правового и политического сознания участников избирательных кампаний;

6) законодательно установленные гарантии избирательных прав не решают вопроса о критериях «достоверности результатов волеизъявления» избирателей; проблем неравенства возможностей независимых кандидатов и кандидатов по «партийным спискам»; латентности фактов подкупа избирателей;

7) гарантирование института «свободных выборов» нашло отражение не только в правовых актах зарубежных стран, но и на международном уровне (выборы представителей в Европейский парламент).

Д. В. Федосеева

соискатель

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ

В настоящее время в условиях глобального экологического кризиса особое значение приобретает проблема защиты прав человека, предусмотренных ст. 42 Конституции Российской Федерации[1]. Об этом свидетельствуют акции протеста, митинги, собрания, пикетирования, привлечение внимания к опасным экологическим проектам и многочисленные выступления в средствах массовой информации. Одним из наиболее значимых способов воздействия на органы власти и управления в целях отстаивания экологических прав является референдум как гарантия осуществления прав и свобод человека, средство объединения людей и выработки у них правильного понимания сложившейся ситуации.

Проведение экологических референдумов редкость не только для страны в целом, но и для субъектов Российской Федерации. Основной причиной нечастого использования института экологического референдума на различных уровнях является недостаточность законодательного регулирования и противоречивость действующего законодательства. Нормы, прямо предусматривающие проведение экологического (природоохранного) референдума, закреплены лишь в Федеральном законе 2002 г. «Об охране окружающей среды»[2], что явно недостаточно для регулирования данного вида референдумов. Среди причин, препятствующих проведению экологических референдумов, можно выделить следующие:

действующее законодательство не содержит перечень вопросов, подлежащих обязательному решению на экологическом референдуме;

отсутствует ясность в вопросе о том, в каких случаях обязательно проведение референдума.

Анализ норм Конституции Российской Федерации и действующего законодательства позволяет определить пределы, которые формируют предмет экологического референдума:

---

[1] Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. — М., 1993.

[2] СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

© Федосеева Д. В., 2008

1) п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации — ядерная энергетика, в том числе в соответствии со ст. 14 ФЗ «Об использовании атомной энергии»[3] вопросы по размещению, проектированию и сооружению объектов использования атомной энергии, а также вопросы ядерно-радиационной безопасности населения как всей страны, так и отдельных регионов;

2) п. «д» ст. 72 Конституции Российской Федерации — охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, природопользование, вопросы пользования землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Предлагается закрепить в федеральном законодательстве ряд вопросов, которые обязательны для решения на экологических референдумах. Круг таких вопросов должен быть определен с учетом требований Конституции Российской Федерации.

В частности, на общероссийском природоохранном референдуме должны быть в обязательном порядке рассмотрены вопросы, связанные с:

импортом отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) с целью его временного/постоянного хранения, переработки, захоронения;

глобальными экологическими проектами (например, с практической реализацией проекта переброски части стока северных и сибирских рек на юг).

Существенным недостатком положений об экологическом референдуме является неурегулированность ими вопроса об обязательных случаях проведения референдума. Часть 2 ст. 13 ФЗ «Об охране окружающей среды»[4] устанавливает, что решение о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, принимается с учетом мнения населения или результатов референдума. Данная норма не содержит разъяснений по поводу того, в каких случаях при принятии решений о размещении проводится опрос граждан, который в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[5] является способом выявления мнения населения, проживающего на территории конкретного муниципального образования, а в каких референдум. Помимо этого, существенным изъяном ч. 2 ст. 13 «Об охране окружающей среды» является объединение в

[3] Там же. — 1995. — № 8. — Ст. 4552.
[4] Там же. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
[5] Там же. — 2003. — № 40. — Ст. 382.

одной норме различных по своим правовым последствиям форм непосредственной демократии.

В Российской Федерации любой референдум, в том числе и экологический, по своим результатам императивен. В соответствии со ст. 73 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[6] решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, в то время как в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» результаты опроса граждан носят рекомендательный характер. Так же в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусмотрена обязательность учета мнения населения при принятии решений соответствующими органами, отсутствуют правовые последствия для должностных лиц, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, если они не учтут результаты опроса. В литературе отмечается[7], что результаты опросов граждан воспринимаются властными органами по-разному: в одних случаях им придается юридическое значение, в других — они лишь создают общественный резонанс на те или иные события. Однако практика идет по пути придания результатам опросов граждан юридического значения. Так, в широко известном деле об обжаловании постановления Главы администрации Владимирской области от 12 февраля 1996 г. № 77 «О региональном центре технического захоронения промышленных и твердых бытовых отходов» фигурирует информация о том, что население Собинского района выступило категорически против строительства такого объекта. Владимирский областной суд в своем решении от 29 августа 1996 г. в мотивировочной части, в числе прочих нарушений, с которыми было принято данное постановление, указал на то, что не было учтено отрицательное мнение населения района. Таким образом, мнение жителей было положено в основу решения суда о признании акта администрации недействительным.

Для устранения имеющегося противоречия необходимо изменить редакцию ч. 2 ст. 13 ФЗ «Об охране окружающей среды».

---

[6] СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

[7] См.: Реализация права человека на благоприятную окружающую среду. — (http://www.sessia.net.htm)

Возможны два пути решения: включить в ч. 2 ст. 13 наряду с опросом такую форму народного волеизъявления, которая по своим правовым последствиям наиболее близка к нему, либо, учитывая положения ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, ввести критерий значимости объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, и на его основе разграничить случаи проведения референдума и опроса.

В первом случае формой народного волеизъявления, которая по своим правовым последствиям соответствует опросу, является консультативный референдум. Таким образом, ч. 2 ст. 13 ФЗ «Об охране окружающей среды» может быть изложена следующим образом: «при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов консультативного референдума».

Во втором случае ч. 2 ст. 13 «Об охране окружающей среды»[8] можно изложить в следующей редакции: «при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума. При размещении объектов, федерального и межрегионального значения хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, принятие решений по вопросам их размещения осуществляется с учетом мнения населения, проживающего на соответствующей территории, а при размещении объектов регионального и местного значения, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, соответствующие решения должны приниматься с учетом результатов референдума.

Опрос граждан и референдум проводятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований».

[8] СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

Б. А. Черняк

кандидат юридических наук, доцент

И. А. Макаров

соискатель

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законность — один из универсальных общеправовых принципов правового государства и гражданского общества, необходимый элемент демократического политико-правового режима. Конституционная формулировка данного принципа содержится в ст. 4 и 15 Конституции РФ. В них закреплены основные исходные положения данного принципа: верховенство Конституции России и федеральных законов на всей территории страны; высшая юридическая сила Конституции РФ; ее прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации; требование, чтобы ни один принимаемый в Российской Федерации закон или иной правовой акт не противоречил Конституции РФ; обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений неуклонно соблюдать Конституцию России.

Принцип законности — элемент правовой системы, который предопределяет суть государственно-правового механизма. Поэтому в настоящее время продолжаются поиски путей формирования правового государства, определяющего необходимость построения всей системы государственной власти (их органов) на основе законности.

Конституционная характеристика исчерпывающе не решила вопрос о понятии законности, поэтому в научной литературе по-прежнему идут споры относительно ее дефиниции. Однако, как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, если раньше защищались сотни диссертаций о законности, издавалось много монографий по этой теме, теперь таких работ почти нет, а термин «законность» практически не употребляется[1].

---

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Конфликт закона и правовая реформа // Государство и право. — 1997. — № 12. — С. 7.

© Черняк Б. А., Макаров И. А., 2008

В монографической литературе достаточно длительный период законность определяется как строгое (неуклонное) исполнение (соблюдение) законов (и подзаконных актов) всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами[2]. Исходным элементом законности признается обязательность закона, его неукоснительное исполнение.

Такое определение характеризует законность, прежде всего, как категорию *сферы реализации* законодательства: если действующий закон (юридический акт) точно исполняется, законность торжествует. Безусловно, строгое исполнение правовых норм — неотъемлемый признак законности: пока закон (нормативный акт) действует, он подлежит обязательному исполнению. Однако представляется, что одного этого признака недостаточно, поскольку он не выявляет сущности (содержания) законности. «Законность — не только формальный принцип права, но и содержательная категория, отражающая существо общественного строя»[3].

Выявление сущности законности служит ее укреплению, имеет своей целью совершенствование ее основы — качества законов и не означает исполнение или неисполнение закона по субъективному усмотрению. Если нормативный акт не отражает интересы, волю народа, не соответствует экономическим отношениям, он должен быть пересмотрен. Обеспечение подлинной законности означает не только искоренение нарушений закона, обхода нормативных актов, но и *повышение качества законов* в соответствии с принципом справедливости.

Большинство авторов, исследующих данный феномен, считают, что основой законности, ее непременным условием является закон (независимо от различий в формулировках ее общих определений и трактовках отдельных сторон), который выражает (должен выражать) интересы, волю общества, соответствует экономическим отношениям, принципу справедливости. Следовательно, и законность не самоцель (не исполнение во имя исполнения), а неуклонное соблюдение интересов, воли общества, справедливости, выраженных в законе. Законность не односторонний императив для исполнителей закона. Ее требо-

---

[2] См., например: Государственное управление: Основы теории и организации / Под. ред. В. А. Козбаненко. — М., 2000. — С. 472; *Куров С. В.* Проблемы законности в сфере образования // Правовая политика и правовая жизнь. — 2002. — № 2. — С. 156.

[3] *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. — М., 1978. — С. 121.

вания относятся и к органам, осуществляющим законотворческую деятельность, где формируется сущность законности.

Законность есть принцип деятельности государства. Государство, все его органы, организации и учреждения сами связаны правовыми нормами, действуют в их рамках и во имя их реализации.

По словам В. М. Кудрявцева, «законность можно рассматривать как центральный принцип права, определяющий многие другие его принципы и положения. В более широком плане можно сказать, что законность — это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране. Законность — стержень нормального функционирования всей общественной системы»[4].

Принцип законности имеет несколько аспектов. Во-первых, обеспечение и защита прав и свобод граждан со стороны *государственных органов и должностных лиц.* Слишком долго в стране грубо нарушались права и законные интересы людей, с прямым пренебрежением ими[5].

Во-вторых, строгое соблюдение законов и подзаконных актов *самими гражданами.* Переход от тоталитарной системы к демократическому обществу естественным образом расшатал общественную дисциплину; свобода личности многими стала трактоваться как вседозволенность, анархия, а экономический, политический, духовный кризисы породили явление, именуемое аномией. Это — пренебрежение к правовым и иным социальным нормам поведения, безнормативность[6]. Ликвидация анархии, поэтапное укрепление общественной и государственной дисциплины — неотъемлемое условие обеспечения законности в государстве.

В-третьих, в организационном плане жесткая регламентация функционирования учреждений и организаций, поддержание законности на различных государственных уровнях (федеральном, региональном и местном).

В-четвертых, в социально-психологическом плане убежденность в необходимости строго соблюдать Конституцию, законы и иные правовые акты, уверенность в устойчивости, обязатель-

---

[4] Законность в Российской Федерации. — М., 1998. — С. 4.

[5] См.: Там же.

[6] См.: *Кудрявцев В. Н.* Законность: Содержание и современное состояние // Журнал рос. права. — 1998. — № 1. — С. 7; Законность в Российской Федерации. — С. 5.

ности и определенности правовых предписаний, в надежности защиты от правонарушений[7]. Идея законности выступает как значительная социальная ценность. Несомненно, она влияет на поведение граждан и должностных лиц, но лишь при наличии ряда условий, к числу которых относятся: полнота законодательного урегулирования общественных отношений; стабильность основных правовых институтов; действенность правовых гарантий; равное отношение к любому человеку при применении законов; неотвратимость ответственности за их нарушение.

Законность предполагает предоставление одинаковых прав и предъявление единых требований ко всем гражданам, т.е. осуществление принципа равенства перед законом.

В-пятых, наличие твердых гарантий выполнения содержащихся в нормах права предписаний. Мало принять тот или иной закон, нужно создать «механизм», обеспечивающий его проведение в жизнь, реализацию правовых норм[8].

В-шестых, точное соблюдение не только законов, но и подзаконных актов, им соответствующих. Нарушение подзаконного акта ослабляет обязательную силу закона, на котором он основан.

Законность предполагает строгое, но не «слепое» исполнение нормы, не исключает оценки правовых актов. Вышестоящие органы власти и управления, должностные лица могут отменить незаконный акт нижестоящих органов, граждане вправе обжаловать незаконный акт. В этом смысле названные органы и лица оценивают законность правовых актов при их применении и исполнении. Задачи законности шире, чем простое исполнение законов. Она призвана способствовать успешному развитию общества.

Законность является ключевым понятием, свойственным всем отраслям российского права. Заметное влияние на уровень законности оказывает деятельность *законодательных* органов государственной власти. Именно они являются подсистемой государственного аппарата, принимают законы и некоторые подзаконные акты, которые становятся *критериями законности, «переводят» нормы естественного права в позитивное законодательство.* Насколько эффективен механизм формирования качественного закона (от этого зависит неукоснительное его соблюдение), на-

---

[7] См.: *Кудрявцев В. Н.* О правопонимании и законности // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 3.

[8] См.: *Кудрявцев В. Н.* Законность: Содержание и современное состояние. — С. 8.

столько показателен уровень законности в этой сфере государственно-властной деятельности.

Принцип законности в деятельности региональных парламентов проявляется в том, что его основные функции должны осуществляться в рамках, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Законность может выполнять свое назначение лишь при наличии условий и средств, гарантирующих ее реальность. Такими средствами выступают процессуальные нормы, устанавливающие процедуры, лежащие в основе работ законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти процедуры в юридической литературе получили название «парламентские процедуры»[9].

Парламентская процедура — это юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент реализует входящие в их компетенцию права[10]. Основная задача парламентской процедуры — создание оптимальных условий правового регулирования в целях соблюдения законности. Парламентская процедура должна обеспечивать наиболее качественное выполнение региональным парламентом своих функций. Каждому полномочию парламента должен соответствовать тот или иной процедурный институт. В связи с этим требуют научного изучения функции парламента.

В правовой науке существуют различные классификации полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, М. Аммелер предлагает следующее деление полномочий: законодательные, в области контроля, внешнеполитические, судебные[11]. Б. С. Крылов выделяет полномочия в сфере законодательствования, полномочия в налоговой и бюджетной сфере, контрольные полномочия[12]. Ю. А. Тихомиров выделяет пять основных полномочий парламента: законодательные, предста-

---

[9] См.: *Степанов И. И.* Российское парламентское право — сущностные и регуляционно-целевые ориентиры формирования // Государство и право. — 1990. — № 11. — С. 9; *Ковачёв Д. А.* Парламентская процедура: Понятие, виды, регламентация // Труды Института законотворчества и сравнительного правоведения. — М., 2003. — С. 181.

[10] См.: *Ковачёв Д. А.* Проблемы конституционного права. — М., 2003. — С. 193.

[11] См.: *Аммелер М.* Парламенты. — М., 1967. — С. 227—303.

[12] См.: *Крылов Б. С.* Парламент буржуазного государства. — М., 1963. — С. 74—75.

вительные, конституционные, внутриорганизационные, контрольные[13]. В. И. Васильев выделяет учредительную функцию парламента субъекта Российской Федерации[14].

Для правильного определения функций законодательных (представительных) органов государственной власти необходимо обратиться к федеральному законодательству, регулирующему правовой статус этих органов.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом государственной власти. Следовательно, его основная функция — законодательная, которая выражается в деятельности регионального парламента по рассмотрению и принятию законов субъекта Российской Федерации.

Анализ названного Федерального закона (ст. 1, 10, 11) позволяет сделать вывод, что региональным парламентам присуща представительная функция. Она основана на принципе выборности законодательных органов и связана с проведением воли народа и интересов народа в деятельность государственной власти, гарантируема эффективным механизмом воздействия на нее со стороны избирателей.

Региональным парламентам присуща еще одна функция — контрольная. Она проявляется в осуществлении, наряду с другими, уполномоченными на то органами, контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

---

[13] См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. — М., 2001. — С. 144.

[14] См.: Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / В. И. Васильев, А. В. Павлушкин, А. Е. Постников. — М., 2001. — С. 68.

Парламентская процедура есть основа реализации материальных прав парламента[15]. То есть каждая функция парламента должна быть обеспечена соответствующей процедурой. По мнению Д. А. Ковачёва, «материальные права без процедуры либо не исполняются, либо не законны... Процедура без материальных прав бессмысленна»[16]. Таким образом, парламентская процедура формируется под воздействием ряда факторов, важнейшими из которых являются функции парламента.

Можно выделить следующие процедуры, обеспечивающие принцип законности в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

— процедуры, предусматривающие порядок принятия законов субъектов Российской Федерации;

— процедуры, устанавливающие правила работы депутатов с избирателями;

— процедуры, закрепляющие реализацию контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти.

Процедурные правила, используемые в деятельности региональных парламентов, очень многообразны. Однако им присущи и общие черты.

1. Предпосылкой для создания специальных процедур, обеспечивающих законность в деятельности законодательных органов, является Конституция РФ, которая в ст. 15 закрепляет, что органы государственной власти обязаны соблюдать Конституцию РФ.

«Любая материально-правовая норма нуждается в процессуальных формах своего опосредования; для того, чтобы быть регулятором общественных отношений, любая материально-правовая норма должна быть подключена к такому регулированию соответствующими процедурно-процессуальными предписаниями. В противном случае она ограничивает диапазон своего воздействия лишь уровнем правовой информации о должном в правовом регулировании правового призыва, или общей, абстрактной правовой декларацией, не имеющей прямого выхода на непосредственное рабочее регулирование»[17].

---

[15] См.: *Ковачёв Д. А.* Парламентская процедура: Понятие, виды, регламентация // Труды Института законотворчества и сравнительного правоведения. — М., 1995. — № 58. — С. 191.

[16] *Ковачёв Д. А.* Проблемы конституционного права. — С. 181.

[17] Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в непроцессуальных отраслях) / Под ред. И. А. Галагана. — Воронеж, 1985. — С. 14—15.

Таким образом, названные процедуры опосредуют применение конституционных материально-правовых норм.

2. Все процедуры, обеспечивающие законность в деятельности региональных парламентов, носят официальный, юридически значимый характер. Это проявляется в следующем:

а) все процедуры, обеспечивающие деятельность законодательных органов, закреплены, как правило, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации: конституциях (уставах), законах, постановлениях. Например, в Воронежской и Волгоградской областях: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. законов Воронежской области от 04.04.2007 г. № 33-ОЗ, от 09.10.2007 г. № 89-ОЗ), Устав (Основной Закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. (в ред. Закона Волгоградской области от 01.11.2007 г. № 1537-ОД); Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. «О нормативных правовых актах Воронежской области» (в ред. Закона Воронежской области от 12.03.2008 г. № 1-ОЗ), Закон Волгоградской области от 17 июля 1996 г. «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления» (в ред. Закона Волгоградской области от 20.06.2006 г. № 1238-ОД), Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. «О публичных (общественных) слушаниях» (в ред. Закона Волгоградской области от 26.11.2007 г. № 1567-ОД).

Одними из актов, содержащих самое большое количество норм, являются регламенты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Это специальный правовой акт, который призван устанавливать порядок осуществления полномочий региональных парламентов.

Принятие регламентов отнесено к категории наиболее гибких, динамичных правовых актов, изменения которых напрямую зависят от политических, экономических, социальных условий развития регионов. То есть регламенты выступают как свод правил внутренней организации законодательных органов[18]. Так, в Воронежской области действует Регламент Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 г. № 824-III-ОД (в ред. постановления Воронежской областной Думы от 08.11.2007 г. № 1069-IV-ОД), в Волгоградской области — Регламент Волгоградской областной Думы от 24 февраля 2005 г. № 5/77 (в ред. постановления Волгоградской областной Думы от 31.07.2007 г. № 9/634);

[18] См.: *Бекетова С. М.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. — Воронеж, 2007. — С. 57—58.

б) каждую процедуру в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации сопровождает принятие специальных нормативных актов. Например, принятие законов в первом, втором чтении оформляется постановлением. Запрос законодательного органа, как форма выражения представительной функции, принимается на его заседании в форме правового акта (решения, постановления). Отчет об исполнении бюджета (контрольная функция) также утверждается законом.

Остановимся более подробно на каждой из процедур, обеспечивающих законность в деятельности региональных парламентов.

I. Процедура, предусматривающая порядок принятия законов субъектов Российской Федерации.

В науке эта процедура получила название законодательный процесс. «Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации — это урегулированная нормативными актами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов деятельность участников законодательного процесса, направленная на принятие, изменение, дополнение либо отмену законов субъектов Российской Федерации или их официальное толкование, а также на участие в федеральном законотворчестве в формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными нормативными актами»[19].

Законодательный процесс имеет большое значение в укреплении законности.

Законодательный процесс как формально-юридическое выражение правотворческой функции государства обеспечивает «технологию» создания закона. Не случайно процедура рассматривается как один из критериев качества закона[20].

Именно в законодательных процедурах реализуется законодательная функция парламента, наиболее объемная по своему содержанию и наиболее важная по своему значению. Четкость этих процедур, их конституционная обоснованность определяют значимость региональных парламентов как гарантов законности[21].

---

[19] См.: *Бекетова С. М.* Указ. соч. — С. 30.

[20] См.: *Тихомиров Ю. А.* Общая концепция развития российского законодательства — Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М., 2000. — С. 57—63.

[21] См.: *Хабриева Т. Я.* Концепция развития законодательного процесса — Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М., 2000. — С. 79.

Анализ законодательных процедур, осуществляемый Воронежской и Волгоградской Думами, позволяет сделать следующий вывод.

На федеральном уровне отсутствует единый нормативный акт, регулирующий законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. В результате каждый субъект Российской Федерации принимает разнообразные нормативные акты в сфере законотворчества.

Например, в Воронежской области это Устав Воронежской области и Регламент Воронежской областной Думы (раздел III «Процедура подготовки и принятия законов Воронежской области»); в Волгоградской области процессуальные правила принятия законов закреплены не только в Уставе (Основном Законе) Волгоградской области, но и в отдельных нормативных актах: Законе Волгоградской области «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Волгоградской области», Законе Волгоградской области «О публичных (общественных) слушаниях».

Это приводит не только к отдельным различиям в установлении субъектов законодательной инициативы, планировании законотворческой работы, стадий принятия закона, но и к законотворческим ошибкам. Так, в Регламенте Волгоградской областной Думы имеется глава XIII «Порядок подготовки и принятия документов на заседании Думы». Под документами статья 55 понимает законы Волгоградской области, постановления, заявления, обращения. То есть происходит подмена важнейших понятий законодательного процесса — нормативных правовых актов и документов, что является нарушением законности в деятельности региональных парламентов.

В современный период возрастает задача повышения регулирующей роли закона как акта, регламентирующего наиболее важные общественные отношения и обладающего высшей юридической силой. В качестве акта верховной правовой значимости закон призван быть базовой фундаментальной основой общественного правопорядка[22]. Приравнивание категорий «закон» и «документ» косвенно нивелирует и особую значимость процессуальных норм, направленных на принятие закона.

---

[22] См.: *Пиголкин А. С., Абрамова А. И., Рахманина Т. Н.* и др. Современные тенденции законодательного творчества — Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — С. 55.

Таким образом, в целях упорядочения процедуры принятия законов возникает объективная необходимость в федеральном нормативном акте, устанавливающем единые правила и принципы законотворческой деятельности.

II. Процедура, устанавливающая правила работы депутатов с избирателями. Эта процедура получила закрепление в региональных законах, регулирующих статус депутатов, а также в законах о наказах избирателей.

Названная процедура имеет свои особенности:

1. Правовые нормы, определяющие порядок работы депутата в избирательном округе, очень лаконичны и закреплены только в одной статье (ст. 12 Закона Воронежской области от 07.12.2006 г. № 102-ОЗ «О статусе депутата Воронежской областной Думы» (в ред. от 07.06.2007 г. № 61-ОЗ), статья 7 Закона Волгоградской области от 08.11.1994 г. № 12-ОД «О статусе депутата Волгоградской областной Думы» (в ред. от 29.12.2007 г. № 1623-ОД)).

2. Региональное законодательство не содержит исчерпывающего перечня форм работы депутатов с избирателями. Например, в Законе Воронежской области установлено, что депутат областной Думы ведет прием избирателей, рассматривает их обращения, способствует в пределах своих полномочий своевременному решению содержащихся в них вопросов, при необходимости вносит соответствующие предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации. Аналогичная норма содержится и в законодательстве Волгоградской области.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 4) закрепил, что не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Введение пропорциональной избирательной системы усложняет механизм работы депутатов с избирателями. В Законе Воро-

нежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы» этот вопрос частично отрегулирован. В соответствии со ст. 12 депутат областной Думы, избранный по единому избирательному округу, поддерживает связь с избирателями в административно-территориальных единицах, определенных соответствующим депутатским объединением областной Думы. Однако эта норма не решает проблемы процессуального регулирования деятельности избранников народа с населением, так как условное разделение на административно-территориальные единицы может вызвать пересечение на одной территории с деятельностью депутата, избранного по мажоритарной системе. Законодательство Волгоградской области вообще не содержит правил работы депутатов, избранных по партийным спискам.

4. В законодательстве субъектов Российской Федерации правила работы депутатов с избирателями установлены скорее как право, но не как обязанность депутатов. Не установлена и ответственность за невыполнение представительных функций. Тем самым нарушаются такие черты парламентской процедуры, как формальная определенность и непрерывность.

5. Одной из форм работы депутатов субъектов Российской Федерации с населением являются наказы избирателей. В Воронежской области действует Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 41-ОЗ «О наказах избирателей» (в ред. от 07.12.2006 г. № 105-ОЗ), в Волгоградской области — Закон Волгоградской области от 10 января 2002 г. № 661-ОД «О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и главе администрации Волгоградской области» (в ред. от 08.11.2007 г. № 1547-ОД). Названные законы содержат достаточно большое количество процессуальных норм, предусматривающих реализацию представительной функции законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Проанализировав особенности процедуры, устанавливающей правила работы депутатов с избирателями, считаем целесообразным закрепить в регламентах региональных парламентов нормы, регулирующие не только права, но и обязанности депутатов при осуществлении связи с населением.

III. Процедура, закрепляющая реализацию контрольных функций законодательных (представительных) органов государственной власти.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 5) можно выделить три основные контрольные функции:

— контроль за исполнением законов;

— финансовый контроль;

— контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственности субъекта Российской Федерации.

В уставах регионов не всегда устанавливаются нормы, определяющие контрольные полномочия законодательных органов. В Уставе (Основном Законе) Волгоградской области контрольные полномочия выделены отдельной статьей. В Уставе Воронежской области такая норма отсутствует.

Одним из существенных контрольных полномочий является контроль за соблюдением и исполнением законов.

Федеральный закон, определяя пределы данного направления парламентского контроля, предусматривает лишь контроль за исполнением региональных законов.

В ст. 72 Конституции РФ предусмотрен перечень вопросов совместного ведения, по которым, в соответствии с федеральным и региональным законодательством, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют свои полномочия, которые осуществляют самостоятельно, и их осуществление должно подкрепляться контролем со стороны парламента.

Из этого следует, что региональный парламент вправе осуществлять контроль за исполнением не только региональных, но и федеральных законов в той части, в которой реализация этих законов находится в ведении субъекта Российской Федерации. Аналогичную позицию занял Конституционный Суд РФ, отметив, что к совместному ведению отнесено обеспечение соответствия законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам. Реализация регионами этой функции невозможна без осуществления контроля за исполнением на своей территории федеральных законов в той мере, в какой это предусмотрено федеральными законами[23].

Анализ деятельности региональных парламентов (на примере Воронежской и Волгоградской областей) позволяет сделать вы-

---

[23] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // ВКС. — 1997. — № 6.

вод, что в отдельных субъектах Российской Федерации отсутствуют процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию контроля за соблюдением и исполнением законов. На практике, на заседаниях законодательных органов проводится час исполнительной власти, однако там больше рассматриваются экономические и социальные проблемы региона, чем исполнение законов.

Большой интерес представляет Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (в ред. законов Санкт-Петербурга от 01.07.2005 г. № 399-39, от 04.06.2007 г. № 227-40)[24]. Названным законом предусмотрено, что в целях осуществления контроля за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием, создается контрольная группа.

Контрольная группа избирается Законодательным Собранием Санкт-Петербурга из числа депутатов. Контрольная группа осуществляет подготовку к рассмотрению Законодательным Собранием Санкт-Петербурга материалов по следующим вопросам:

— о неисполнении Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов;

— о несвоевременном приведении в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга.

Основанием для рассмотрения контрольной группой вопросов является обращение депутатов, содержащее информацию о неисполнении региональных законов.

Названный правовой акт предусматривает и меры ответственности к виновным лицам. Представляется целесообразным принятие аналогичных законов в иных субъектах Российской Федерации.

Финансовый контроль и процедура его осуществления получили достаточно подробную регламентацию в правовых актах. Причиной этому является то, что Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.12.2007 г. № 333-ФЗ)[25] в ст. 265 закрепил формы финансового контроля, осуществля-

---

[24] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2001. — № 2; 2005. — № 10; 2007. — № 20.

[25] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. федеральных законов от 05.08.2000 г. № 116-ФЗ; от 08.08.2001 г. № 126-ФЗ; от 29.05.2002 г. № 57-ФЗ; от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ; от 24.07.2002 г. № 104-ФЗ; от 24.07.2002 г. № 110-ФЗ; от 07.07.2003 г. № 117-ФЗ; от 07.07.2003 г. № 123-ФЗ; от 11.11.2003 г. № 147-ФЗ; от 11.11. 2003 г. № 148-ФЗ; от 08.12.2003 г. № 158-ФЗ; от 23.12.2003 г. № 184-ФЗ; от 23.12. 2003 г. № 186-ФЗ;

емого законодательными органами государственной власти. К ним относятся:

— предварительный контроль — в ходе обсуждения проектов законов о бюджете и иных законов по бюджетно-финансовым вопросам;

— текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе парламентских слушаний;

— последующий контроль — в ходе рассмотрения отчетов об исполнении бюджетов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ч. 9 ст. 4 установил, что полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации не ограничиваются. В то же время запрещаются действия региональных парламентов или депутатов в сфере управления и (или) распоряжения средствами бюджета в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением средств на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

К нормативным актам, содержащим процедурные нормы в сфере финансового контроля, относятся прежде всего законы о бюджетных процессах и регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти. Кроме того, в соответствии с региональным законодательством созданы специаль-

---

от 20.08.2004 г. № 111-ФЗ; от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ; от 23.12.2004 г. № 174-ФЗ; от 28.12.2004 г. № 182-ФЗ; от 29.12.2004 г. № 195-ФЗ; от 09.05.2005 г. № 49-ФЗ; от 01.07.2005 г. № 78-ФЗ; от 12.10.2005 г. № 127-ФЗ; от 19.12.2005 г. № 159-ФЗ; от 22.12.2005 г. № 176-ФЗ; от 27.12.2005 г. № 197-ФЗ; от 27.12.2005 г. № 198-ФЗ; от 03.01.2006 г. № 6-ФЗ; от 02.02.2006 г. № 19-ФЗ; от 16.10.2006 г. № 160-ФЗ; от 03.11.2006 г. № 175-ФЗ; от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ; от 19.12.2006 г. № 237-ФЗ; от 30.12.2006 г. № 265-ФЗ, от 20.04.2007 г. № 53-ФЗ; от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ (ред. 01.12.2007 г.); от 24.07.2007 г. № 212-ФЗ; от 02.11.2007 г. № 247-ФЗ; от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ; с изм., внесенными федеральными законами от 31.12.1999 г. № 227-ФЗ; от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ; от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ; 09.07.1999 г. № 159-ФЗ (ред. 09.07.2002); от 24.12.2002 г. № 176-ФЗ; Постановлением Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П; федеральными законами от 23.12.2004 г. № 173-ФЗ; от 26.12.2005 г. № 189-ФЗ; от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ; от 06.12.2007 г. № 333-ФЗ) // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

ные органы финансового контроля — контрольно-счетные палаты. Порядок их деятельности регулируется региональным законодательством.

Контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации и иной собственностью также недостаточно урегулирован процессуальными нормами. Положительным является опыт Волгоградской области, которая в своем Уставе (п. 2 ст. 28) закрепляет такое полномочие законодательного органа, как право устанавливать перечень объектов, имеющих особо важное значение, распоряжение которыми осуществляется с согласия областной Думы.

Таким образом, контрольная функция парламента не обеспечена нормативным регулированием и нуждается в установлении специального правового механизма, предусматривающего не только формы осуществления контроля, но и процедуры привлечения к ответственности виновных лиц.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Под процедурами, обеспечивающими законность в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, понимается совокупность процессуальных норм, регулирующих порядок осуществления функций региональных парламентов.

2. Анализ основных направлений деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти позволяет выделить следующие процедуры:

— процедуры, предусматривающие порядок принятия законов субъектов Российской Федерации;

— процедуры, устанавливающие правила работы депутатов с избирателями;

— процедуры, закрепляющие реализацию полномочий.

3. Процедуры, обеспечивающие законность деятельности региональных парламентов, должны быть направлены на реализацию конституционных положений о необходимости соблюдения органами государственной власти Конституции РФ и федеральных законов.

4. Процедуры, обеспечивающие законность в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, носят официальный юридический характер, закреплены в региональных нормативных актах и являются обязательными для всех участников парламентских правоотношений.

5. На уровне субъектов Российской Федерации отсутствует комплексный механизм реализации контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти.

Для восполнения пробелов считаем целесообразным в Регламенте выделить отдельную главу «Контрольные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации», в которой установить виды контроля, формы реализации, юридическую ответственность.

С О Д Е Р Ж А Н И Е

Виктор Степанович Основин: память в науке и людях (*Т. Д. Зражевская*) 3

Воспоминания об Учителе 13

Из научных трудов профессора В. С. Основина 57

Развитие теоретических идей В. С. Основина 116

Боброва Н. А. Перспективы развития российской Конституции 116
Бутусова Н. В. Об особенностях общих конституционно-правовых отношений с участием российского государства 124
Бялкина Т. М. Городское самоуправление на современном этапе муниципальной реформы 138
Вострякова О. С. Меры конституционно-правовой ответственности субъектов избирательного процесса 151
Гриценко В. В. Особенности налогово-правовых норм в российском законодательстве 157
Гудкова Е. Г., Зубарев А. С. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в системе гарантий прав и свобод человека 175
Денисова Г. Д. Нормативно-правовое регулирование градостроительной деятельности в Российской Федерации 182
Ефремов А. А. Свободное перемещение финансовых средств: конституционно-правовое содержание 191
Застрожная О. К. Об изменениях в избирательном законодательстве Российской Федерации в современный период 198
Захарова О. С. Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях: к вопросу об эффективности 205
Зражевская Т. Д. Теоретические и методологические основы проведения научных (диссертационных) исследований в конституционно-правовой науке 215

Карасёва М. В. (Сенцова) Финансово-правовая наука в XXI веке: новая парадигма финансово-правового мышления 232
Кудрина К. Ю. Влияние зарубежного законодательства как факультативного фактора на законотворчество в России 241
Логачёва Н. Ю. Конституционные правоотношения с участием государства и юридических лиц 256
Мазаев В. Д. Конституция Российской Федерации и вопросы собственности 256
Максименко Е. В. Инновации через призму конституционного права интеллектуальной собственности 265
Маланыч И. Н. Фундаментальные постулаты конституционализма 271
Мальцев В. А. Новые методы исследования сферы правового обеспечения государственной безопасности России и защиты государственной тайны 280
Мамонов В. В. Обеспечение национальной безопасности России: конституционные аспекты 288
Матвеева Т. А. Законность как условие жизни современного общества 296
Махина С. Н. История развития и современные концепции способов публичного управления: краткий историко-сравнительный анализ мирового опыта (на примере Франции) 307
Миронов О. О. Культура мира и прав человека в деятельности омбудсменов — уполномоченных по правам человека 316
Никитяева В. И. Значение конституционного правосознания на современном этапе государственно-правового развития Российской Федерации 324
Просвирнин Ю. Г. Вопросы развития конституционного законодательства о праве граждан на доступ к информации 332
Савченко С. А. Понятие конституционного процесса в системе процессуального права России 342
Сазонникова Е. В. Государственные праздники: конституционно-правовой аспект 356
Соломатина Н. Н. Конституционно-правовые отношения частной собственности 364
Сорокина Ю. В. Государство и Церковь: конституционные основания и правовые реалии 373

Старилов Ю. Н. Реализация Конституции:
от «комментирования» к пересмотру 382
Стародубцева И. А. Полномочия органов государственной власти в сфере обеспечения соблюдения федерального законодательства 413
Таглина В. А. Проблемы теоретического и законодательного определения понятия «свобода совести» 422
Трубникова Е. В. Гарантии свободных выборов 428
Федосеева Д. В. Экологический референдум 438
Черняк Б. А., Макаров И. А. Принцип законности в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации 442

Научное издание

ЛИЧНОСТЬ. УЧЁНЫЙ. УЧИТЕЛЬ

Памяти профессора
Виктора Степановича Основина

Под редакцией
профессора Т. Д. Зражевской

Редакторы *Н. Н. Масленникова, В. А. Муконина,*
З. С. Фоменко
Художественный редактор *Е. Ю. Бочарникова*
Электронная верстка *О. В. Нагаевой*
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подп. в печ. 28.10.2008. Форм. бум. 60×90/16
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 29,5. Уч.-изд. л. 29,7
Тираж 500. Заказ 5699

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8
Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «ИПФ «Воронеж»
394000 Воронеж, пр. Революции, 39