

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени А. С. ПУШКИНА

Юридический факультет

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

*Научно-теоретический и информационно-практический
межрегиональный журнал
Основан в 2004 году*

*Журнал включен ВАК Министерства образования и науки РФ в «Перечень
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»*

№ 3 (29)

2012

ББК 67

**Ленинградский юридический журнал
№ 3 (29)**

Редакционная коллегия:

В. Н. Скворцов (гл. редактор)

В. В. Мамонов (зам. главного редактора), Д. Ю. Гришин (отв. секретарь),

В. Г. Павлов, А. В. Стремоухов, Е. В. Слепченко, Е. В. Шеховцева

Редакционный совет:

И. Ф. Покровский, С. Л. Сергеевнин, Г. П. Чепуренко, Ю. Б. Шубников,

Н. И. Матузов, В. Ф. Попондопуло, И. Л. Честнов, В. Б. Романовская

Журнал издается четыре раза в год.

Оформить подписку на журнал можно в отделениях связи
по каталогу Роспечати. Наш индекс 46786.

Свидетельство о регистрации:

ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

Адрес редакции:

196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10,

тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@mail.ru

Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/herald/>

Полнотекстовая версия номеров журнала,
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.
доступны на сайте www.elibrary.ru

© Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина

© «Ленинградский юридический журнал»

ISSN 1813-6230

Содержание

Г. Н. Комкова

Понятие равенства и неравенства
в российском конституционном праве 11

П. А. Астафичев

Баланс конституционных полномочий государственных органов
в федеральном законодательном процессе..... 28

М. А. Липчанская

Участие граждан Российской Федерации в управлении делами
государства: современные вызовы или возможные перспективы 36

М. В. Пресняков

Конституционная интерпретация принципа справедливости
в социокультурном аспекте 47

Н. Н. Аверьянова

Полномочия местных органов власти в сфере управления земельными
отношениями 59

Е. В. Бердникова

Роль и место общественного контроля в механизме защиты прав
человека и гражданина России 68

М. Л. Воронкова

История взаимодействия государства и религиозных объединений
в России 77

Т. А. Горюнова

Принцип равной защиты имущественных прав
в решениях Конституционного Суда Российской Федерации..... 86

С. В. Деманова

Конституционно-правовые гарантии получения бесплатного
высшего образования на конкурсной основе 93

<i>С. Б. Кордуба</i>	
Международно-правовое регулирование обязанности родителей заботиться о детях	104
<i>Е. А. Крючкова</i>	
К вопросу о компетенции Президента РФ в гуманитарной сфере: конституционно-правовые проблемы.....	115
<i>О. В. Кузнецова</i>	
Содержание конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве	127
<i>С. А. Куликова</i>	
Конституционный запрет цензуры в контексте международных стандартов свободы массовой информации.....	137
<i>И. В. Лобанов</i>	
Право вето губернатора как проявление его контрольных функций по отношению к законодательному (представительному) органу субъекта РФ.....	151
<i>О. М. Никулина</i>	
Становление и развитие понятия конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в современной России.....	158
<i>М. В. Плещева</i>	
Проблемы совершенствования миграционной политики в Российской Федерации.....	166
<i>Д. Г. Правдин</i>	
Устав как основополагающий документ муниципального образования.....	173
<i>А. С. Бурданова</i>	
Юридическое лицо как субъект конституционного права на свободное занятие предпринимательской деятельностью по российскому и немецкому праву	183

<i>С. О. Говорун</i>	
Закрепление конституционного принципа равенства независимо от имущественного положения в российском законодательстве	189
<i>А. А. Зимин</i>	
Виды юридической ответственности за нарушение конституционного права на свободу убеждений	194
<i>И. А. Кротова-Алёшина</i>	
Соотношение конституционных принципов равенства прав и свобод человека и недискриминации	200
<i>А. П. Панов</i>	
«Скрытые» конституционные обязанности граждан Российской Федерации	208
<i>А. А. Россошанский</i>	
Обеспечение арбитражными судами РФ равенства участников процесса вне зависимости от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности	216
<i>В. Б. Сычев</i>	
Роль Конституционного Суда РФ в защите конституционного принципа недискриминации	223
<i>Сведения об авторах</i>	229

**LENINGRADSKIY
JURIDICAL
JOURNAL**

Scientific-theoretical and informative-practical journal

**№ 3 (29)
2012**

CONTENT

<i>G. N. Komkova</i>	
The concept of equality and inequality in Russia's constitutional law.....	11
<i>P. A. Astafichev</i>	
The balance of the constitutional powers of government in the federal legislative process.....	28
<i>M. A. Lipchanskaya</i>	
Participating of citizens of Russian Federation in state administration: modern threats or possible prospects.....	36
<i>M. V. Presnyakov</i>	
The constitutional interpretation of a principle of justice in sociocultural aspect.....	47
<i>N. N. Averyanova</i>	
The powers of local authorities in the field of land on.....	59
<i>E. V. Berdnikova</i>	
Role and place of public control in the mechanism of protection of human rights and the citizen in Russia.....	68
<i>M. L. Voronkova</i>	
The History of Interaction between Religious Associations and the State in Russia.....	77

<i>T. A. Goryunova</i>	
Equal protection of property rights in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.....	86
<i>S. V. Demanova</i>	
Constitutional and legal guarantee of free higher education on a competitive basis.....	93
<i>S. B. Korduba</i>	
The international legal regulation of a parent's duty to care of children.....	104
<i>E. A. Kryuchkova</i>	
To the question of competence of the President of the Russian Federation in the humanitarian sphere: constitutional and legal problems.....	115
<i>O. V. Kuznetsova</i>	
The content of the constitutional principle of the equality of rights of Russian citizens in the passive suffrage.....	127
<i>S. A. Kulikova</i>	
Constitutional Prohibition of Censorship within the Framework of International Standards of Freedom of Mass Media.....	137
<i>I. V. Lobanov</i>	
The right to veto the governor as a sign of its supervisory functions in relation to the legislative (representative) bodies of subjects of the Russian Federation.....	151
<i>O. M. Nikulina</i>	
The formation and development of the concept of constitutional duties of parents of children's education in modern Russia.....	158
<i>M. V. Plescheva</i>	
The problems of improvement of migration policy in the Russian Federation.....	166
<i>D. G. Pravdin</i>	
Charter as the founding document of the municipality.....	173

<i>A. S. Burdanova</i>	
Juridical person as a subject of the constitutional law for enterprise according to Russian and German constitutional law.....	183
<i>S. O. Govoryn</i>	
Fixing the constitutional principle of equality regardless of financial status in the Russian legislation.....	189
<i>A. A. Zimin</i>	
Types of legal liability for violation of the constitutional right to freedom of belief.....	194
<i>I. A. Kretova-Aleshina</i>	
Correlation between Constitutional Principle of Human Rights and Freedoms Equality and Nondiscrimination.....	200
<i>A. P. Panov</i>	
«Hidden» constitutional duties of citizens of the Russian federation.....	208
<i>A. Rossoshanskiy</i>	
Ensuring of the Participant’s Equality Regardless of Social, Racial, Ethnic, Linguistic or Religious Identity in the Practice of Russian Arbitration Courts.....	216
<i>V. B. Sychev</i>	
The role of the Constitutional Court in protecting Constitutional principle of non-discrimination.....	223
<i>About authors</i>	229

Поздравляем с юбилеем!

На протяжении ряда лет Ленинградский юридический журнал сотрудничает с ведущими научными школами, сформировавшимися в различных отраслях российского права, в том числе с представителями юридического факультета ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского».



23 июля 2012 г. свой юбилей отметила доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, Заслуженный юрист Российской Федерации, депутат Саратовской областной думы Галина Николаевна Комкова.

Свою трудовую деятельность Г. Н. Комкова начала в 1983 г. преподавателем на кафедре государственного права Саратовского юридического института им. Д. И. Курского, в 1991 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему: «Конституционные вопросы свободы совести в СССР», в 2003 г. – докторскую диссертацию на тему: «Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты».

Под руководством Г. Н. Комковой сформировалась кафедра конституционного и международного права Института управления имени П. А. Столыпина, на которой юбиляр проработала более 10 лет. После образования юридического факультета Саратовского государственного университета в 2006 г. Г. Н. Комкова была приглашена на должность декана факультета, завкафедрой конституционного и муниципального права.

Г. Н. Комковой разработаны курсы «Конституционное право России»; «Защита прав граждан органами власти в России»; «Конституционные основы охраны прав граждан»; «Судебная защита прав граждан». Она автор более 200 публикаций, в том числе семи учебников и 15 учебных пособий.

Свидетельством высокого авторитета Г. Н. Комковой в научно-педагогическом сообществе является её членство в экспертном совете

ВАК по праву (2007); в редколлегиях ряда ведущих научных журналов по юриспруденции; в президиуме учебно-методического объединения в области юриспруденции в Приволжском федеральном округе.

Под её руководством успешно защищены 35 кандидатских диссертаций.

В своей профессиональной деятельности Г. Н. Комкова тесно взаимодействует с органами власти. В настоящее время Г. Н. Комкова – член секции по обучению и просвещению в области прав человека при уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, председатель Координационного совета избирательной комиссии Саратовской области. С декабря 2007 г. Г. Н. Комкова является депутатом, заместителем председателя Комитета по государственному строительству Саратовской областной думы, заместителем председателя Комитета по культуре, общественным отношениям и информационной политике.

Коллектив научной школы под руководством Г. Н. Комковой осуществляет научную деятельность по академическому направлению «Механизм защиты прав человека в России»; принимает активное участие в законотворческой деятельности областной думы. Подготовлены и внесены на рассмотрение законодательного органа законопроекты, направленные на повышение законности, защиту прав и законных интересов граждан, улучшение организации работы думы.

Активная деятельность научной школы под руководством профессора Г. Н. Комковой не осталась незамеченной. В июне 2012 г. она победила в конкурсе научных школ и была награждена сертификатом «Ведущая научно-образовательная школа Национального исследовательского Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского».

За свою профессиональную и общественно-политическую деятельность Галина Николаевна Комкова неоднократно награждалась почетными грамотами и благодарностями. 2 июля 2010 г. Указом Президента РФ Комковой Галине Николаевне присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Редакционный коллектив журнала поздравляет юбиляра, желает ей больших творческих успехов и новых достижений в науке.

В этом номере журнала представлены статьи учеников Г. Н. Комковой, в центре исследований которых находятся различные аспекты конституционно-правового механизма обеспечения равенства прав и свобод человека и гражданина, конституционные основы построения эффективного гражданского общества и правового государства.

*Г. Н. Комкова**

Понятие равенства и неравенства в российском конституционном праве

В статье речь идет об изучении конституционной сущности категорий «равенство» и «неравенство». Понятие равенства рассматривается в историческом аспекте. Выявляются положительные и отрицательные черты равенства и неравенства. Предложена новая формулировка ст. 19 Конституции РФ, закрепляющей принцип равенства.

The article is devoted to the study of the constitutional nature of the categories of "equality" and "inequality." The concept of equality is considered in a historical context. Identifies positive and negative traits of equality and inequality. The new wording of Article 19 of the Constitution, which enshrines the principle of equality.

Ключевые слова: равенство, неравенство, конституционные принципы прав человека, социальное государство.

Key words: equality, inequality, the constitutional principles of human rights, the welfare state.

Изучение сущности равенства людей и путей его достижения является предметом исследования многих наук. Представители различных отраслей знания пытались прогнозировать развитие такого государственного и общественного устройства, при котором принципы равенства и социальной справедливости получили бы истинное воплощение. Однако до сегодняшнего дня данная проблема не нашла своего разрешения.

В различные периоды существования человечества возникали и находили свое отражение в умах людей общезначимые понятия, без которых была бы невозможна скоординированная жизнь между людьми. Вначале данные понятия имели форму абстрактных идей, но постепенно конкретизировались, приобретали сторонников, становились всеобщими.

* Доктор юридических наук, профессор, завкафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, Заслуженный юрист Российской Федерации, депутат Саратовской областной думы.

«Цивилизации являются результатами некоторых основных идей, – писал французский ученый Г. Лебон, – когда же случайно изменяются эти идеи, то и питаемые ими цивилизации осуждены скоро измениться»¹. Исследование того или иного явления всегда будет носить неполный характер пока наряду с другими аспектами не будет раскрыт исторический срез изучаемой проблемы. Становление и развитие идеи равенства прав человека раскрывает пути познания и объективации свободы. «Всемирная история, – писал Гегель, – это прогресс в осознании, прогресс как в смысле познания объективной истины, так и внешней объективации достигнутых степеней познания свободы в государственно-правовых формах»².

В науке устоявшиеся идеи облекаются в форму категорий, представляющих продукт умственной деятельности ученых. Значение категорий, по мнению Э. Дюркгейма, состоит в том, что «они выражают собой наиболее общие из отношений, существующих между вещами»³. Наука призвана разрабатывать не только базовые научные категории, методы мышления, но и навыки работы с ними.

Для научного осмысления категорий необходимо изучать историю, наблюдать факты существующей действительности, внедрять полученные знания в практику. Это процесс сложный и кропотливый, требующий длительного времени и коллективных усилий. Как отмечает А.С. Автономов, «в категории раскрытие содержания объекта не является самоцелью, а подчинено решению задачи выявления и исследования законов существования конкретной действительности или обширной области этой действительности, в постоянном взаимодействии со средой, в которой эта задача существует, и, значит, с необходимостью требует определения места и роли данного объекта среди явлений и отношений конкретной действительности»⁴.

Достижение полного равенства во всех сферах жизни – несбыточная идиллия, к достижению которой стремились и стремятся многие человеческие сообщества. История развития теории равенства убеждает нас в этом. Как верно отмечает Т.Н. Самсонова, «уроки истории – это не только созданные ценности, нравственные нормы и принципы, но и совершенные

¹ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб., 1995. С.106.

² Гегель Г. Соч.: в 8 т. М., 1935. Т.8. С. 98–99.

³ Дюркгейм Э. Социология религии и теория познания // Религия и общество: Хрестоматия по социологии религии: в 2 ч. М., 1994. Ч.1. С.79.

⁴ Автономов А.С. Методологические аспекты исследования системы категорий конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2000. С.7.

ошибки, трагедии. Не зная истории, в том числе и истории мысли, человечество рискует совершить те же самые просчеты, повторить старые нелепости, наконец, принести новые жертвы»⁵. Именно поэтому актуальным является исследование этапов развития и законодательного закрепления категории равенства.

Каждой ступени в историческом развитии человечества присуще своё понимание равенства между людьми. Оно находило отражение не только во взглядах учёных-философов, но и в источниках права. «Историческое развитие свободы в человеческих отношениях представляет собой прогресс равенства людей в качестве формально (юридически) свободных личностей, – отмечает В.С. Нерсесянц, – через механизм права – формального (правового) равенства – первоначально несвободная масса людей постепенно, в ходе исторического развития преобразуется в свободных индивидов»⁶.

Так, учение древнегреческого философа Протагора, знаменитого своим тезисом «Человек – мера всех вещей», основывалось на идее человеческого равенства. Он считал доступным для всех людей такие достоинства, как добродетель, мудрость, возможность участия в государственной жизни.

Это представление о равенстве продолжил афинский мыслитель Перикл, живший в V в. до н. э.: «По отношению к частным интересам наши законы представляют равноправие для всех; что же касается политического значения, то у нас в государственной жизни каждый им пользуется предпочтительно перед другим не в силу того, что его поддерживает та или иная политическая партия. Но в зависимости от его достоинств, скромность звания не служит бедняку препятствием к деятельности»⁷.

В рабовладельческом государстве, естественно, не могло быть и речи о равенстве рабовладельцев и рабов. С точки зрения античного права (афинского, римского), не все люди признавались в качестве полноценных и равноправных. Ульпиан писал: «И хотя мы все носим единое наименование «люди», но, согласно праву народов, возникло три категории: свободные, в противоположность им рабы. И третья категория – отпущенные на волю, то есть те, кто перестали быть рабами»⁸.

⁵ Самсонова Т.Н. Справедливость равенства и равенство справедливости. М., 1996. С. 3.

⁶ Нерсесянц В.С. Ценность права как триединства свободы, равенства и справедливости // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. М., 1996. С. 6.

⁷ См.: История греческой литературы. М., 1936. Т. 1. С. 342.

⁸ См.: История греческой литературы. М., 1936. Т. 1. С. 377.

Юридически раб не признавался человеком, был не субъектом права, а объектом. Он являлся по своему правовому положению «вещью, говорящим орудием» наряду с хозяйственным инвентарём и средствами производства.

Но и среди свободных граждан, по мнению Аристотеля, большую социальную ценность для государства представляли два сословия: военные и законодатели. Все остальные – торговцы, ремесленники, землепашцы – обладали гораздо меньшими правами. Так, в Спарте и Фивах на государственные должности могли избираться лишь те, кто по крайней мере десять лет не занимался никаким ремеслом или торговлей. При этом данное ограничение рассматривалось как бесчестие⁹. Во многих греческих полисах гражданский статус напрямую зависел от наличия у человека земельной или иной собственности. Таким образом, политическое равенство имело под собой экономическую основу. По словам Е.М. Штаерман, политическое равноправие являлось своеобразной проекцией в политическую сферу экономического равенства¹⁰.

Вначале равенство людей обосновывалось их равным божественным происхождением. Основоположники естественной школы прав человека были убеждены, что люди равны перед Богом. Каждый человек есть ценность в себе и сам по себе. Каждый человек наделен равными неотъемлемыми правами, на которые никто не вправе посягать. Нормативное выражение такого понимания равенства впервые появилось в Декларации независимости США 1776 г., где было записано: «...Все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых»¹¹.

Ст. 1 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г., принятая во время Великой французской революции и действующая поныне, трактовала равенство уже несколько иначе: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Социальные различия могут быть основаны только на соображениях общей пользы»¹². Здесь мы уже наблюдаем, что не подчеркивается божественный характер происхождения прав чело-

⁹ См.: *Аристотель*. Политика. М., 1956. С. 127.

¹⁰ См.: *Штаерман Е.М.* Эволюция античной формы собственности и античного города // *Византийский временник*. М., 1973. Вып. 34.

¹¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 25.

¹² *Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран*. М., 1984. С. 209.

века и равенства между людьми, а запрещается установление неравенства государственной властью, за исключением случаев «общей пользы». Равенство является необходимым следствием естественного характера прав каждого человека, а равны они, потому что принадлежат к одному человеческому племени, с присущими только человеку признаками. Однако каждый человек индивидуален и не может быть тождествен другому. Задача государства – найти и укрепить то общее, что есть у всех представителей человеческого рода. «Очевидный смысл этой статьи, – писал впоследствии А. Олар, – тот, что несправедливо, чтобы к прирожденным неравенствам учреждения прибавляли искусственные»¹³.

Исходящая из этого идея морального равенства предполагала, что никто из людей от природы не подчинен воле другого человека, никто не приходит в этот мир, будучи собственностью или подданным другого. Таким образом, другой стороной идеи естественного равенства людей выступает то, что в силу своего равного происхождения люди не могут быть подчинены друг другу.

Прорывом в учении о равенстве были воззрения социалистов-утопистов XVI–XIX вв. Т. Мора, Т. Кампанеллы, Дж. Уинстэнли, Г. Бабефа, А. Сен-Симона, Ш. Фурье, Р. Оуэна, которые создавали проекты идеального общества, где проблемы установления справедливости и равенства занимали главное место. Однако они по-разному трактовали эти понятия. Одни считали необходимым сохранение определенных различий в труде, в потреблении благ гражданами утопических государств, другие рассматривали равенство как всеобщую уравнительность, видя в этом высшее проявление справедливости. Третьи полагали, что равенство несовместимо с «природой» человека, поэтому выступали за сохранение имущественного неравенства людей, считая его вполне справедливым¹⁴.

Основоположники марксизма-ленинизма считали, что равенство есть социально-историческая категория. Представление о равенстве, замечает Ф. Энгельс, «есть продукт исторического развития; для создания этого представления необходимы были определенные исторические условия, предполагающие, в свою очередь, долгую предшествующую историю»¹⁵. Суть требований марксистского понимания равенства состояла в том, «что из того общего свойства людей, что они люди, из равенства людей как лю-

¹³ Олар А. Политическая история Французской революции, происхождение и развитие демократии и республики. 1789–1804. М., 1938. С. 66.

¹⁴ Подробнее см.: Самсонова Т.Н. Указ. соч. С.3–5.

¹⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 108–109.

дей, оно выводит право на равное политическое и – соответственно – социальное значение всех людей или, по крайней мере, всех граждан данного государства или всех членов данного общества»¹⁶. Причину неравенства в буржуазно-классовом обществе классики марксизма видели в господстве частной собственности. В противоположность ему пролетарское понимание равенства включало в себя обязательное уничтожение классов. Развивая эту идею, продолжатель марксистской теории В.И. Ленин указывал, что «под равенством социал-демократы в области политической понимают равноправие, а в области экономической ... уничтожение классов...»¹⁷. Таким образом, в марксистско-ленинской теории выделялись два вида равенства: буржуазное (формально-юридическое равенство собственников) и пролетарское (фактическое равенство человека в общественной и экономической жизни). В результате победы социалистической революции, считали они, могут быть уничтожены все формы социального неравенства. Однако практика социалистического строительства в Союзе ССР и других странах социалистического лагеря показала ошибочность данного вывода.

Отступление от принципов социалистического равенства тяжело переживалось в России, так как россиянам всегда были присущи обостренное чувство справедливости и неприязнь неравенства. Православие, которое было введено на Руси, именно потому так укрепилось, что учение Христа основано на признании справедливости в качестве основного постулата веры. Требования равенства выдвигали и большевики, программу которых поддержала большая часть населения Российской империи. Возмущение несправедливостью – одно из самых сильных чувств россиян. Оно могло подтолкнуть к бунту (восстание на броненосце «Потемкин»); к революции (Февральская революция 1917 г.); к созданию тайных обществ и политических партий, выступающих за справедливость (декабристы и большевики); на борьбу с несправедливыми законами (принятие Манифеста 1905 г.).

Победа большевиков в Октябрьской революции осуществилась во многом благодаря привлекательным, справедливым лозунгам: «Фабрики – рабочим, землю – крестьянам». При социализме ставилась задача перехода от «буржуазного формального равенства» к «социалистическому фактическому равенству» всех людей. «В социалистическом понимании принцип равноправия означает абсолютную недопустимость всякой иерархии правовых положений граждан, высших и низших юридических статусов, от-

¹⁶ Там же. С.104.

¹⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 362.

сутствие любых установленных законом привилегий у одной категории граждан, правовых ограничений – у других»¹⁸.

Главной задачей социальной политики Советского государства объявлялся процесс сближения всех классов и социальных групп советского общества, стирание межклассовых различий. На деле все обстояло иначе. В советское время в разряд элиты (номенклатуры), обладающей особыми привилегиями, входили лица, занимавшие штатные должности в партийных органах, а также руководители промышленных предприятий, строительства, транспорта, сельского хозяйства, обороны, науки, культуры.

Реальная политика партийного руководства страны вовсе не была основана на принципах равенства и социальной справедливости, которые провозглашались с высоких трибун. Тем не менее население знало, что конечная цель коммунизма – достижение полного равенства всех членов общества. Однако людей ориентировали на то, что этот процесс длительный и сложный. «Полное социальное равенство не возникает вдруг в законченном виде. Общество дорастает, дорабатывается до него довольно долго, трудно, ценой огромных усилий»¹⁹. Впоследствии многочисленные факты несправедливости способствовали постепенному расшатыванию устоев социализма и его краху. Однако сейчас можно констатировать, что распределение материальных благ и социальных льгот в тот период было более справедливым, существовавшая в тот период «уравниловка», несмотря на свои бесспорно отрицательные черты, тем не менее позволяла работающим чувствовать себя на равных с другими.

Сейчас объяснение причин неравенства, его эволюции, необходимости наличия определенных форм его правового регулирования остается одним из важных направлений развития научного правосознания в России. Необходимо уяснение для большей части населения страны, которые пока не могут уйти от идеалов социалистической уравниловки, что не всегда неравенство будет несправедливым и наоборот, лозунги равенства всех и во всем могут при их реализации привести к социальным конфликтам.

В современной общественно-политической науке переосмысливаются примитивные принципы уравнительного распределения и установления полного равенства; наибольшее распространение получили концепции, в

¹⁸ Мальцев Г.В. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии / Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе / под ред. Я. Радаева и В. Туманова. М., 1983. С. 177.

¹⁹ Андропов Ю.В. Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР. М., 1983. С. 16.

которых обосновывается необходимость обеспечения равных условий для старта вступающих в жизнь поколений.

В гносеологическом плане равенство – это продукт мыслительной деятельности людей, причем такой деятельности, в которой осуществляется взаимоучет интересов сторон социального общения, и которая основана на принципах разумности, рациональности и логичности²⁰. Понятие «равенство», поясняет В.С. Нерсесянц, представляет собой определенную абстракцию, т. е. является результатом сознательного (мыслительного) абстрагирования от тех различий, которые присущи уравниваемым объектам»²¹. В правовом смысле можно говорить о том, что равенство устанавливается с помощью закона.

В сегодняшнее время, по мнению социологов, равенство – это одинаковое положение людей в обществе, одинаковое отношение к средствам производства и дефицитным ресурсам, одинаковые гражданские права и обязанности, одинаковый доступ к материальным и духовным ценностям, благам, одинаковая ценность людей и групп для общества²². С точки зрения государствоведа А. Эсмена, «Гражданское равенство... выступающее всюду, где речь идет не о политических правах в собственном смысле, сводится к четырем проявлениям, из которых первое, впрочем, подразумевает три остальные: 1) равенство пред законом, состоящее в том, что все граждане образуют единую совокупность подданных, в отношении которых закон делает единообразные постановления без какого бы то ни было лицепрятия; 2) равенство пред судом, устраняющее какие-либо привилегированные юрисдикции или изъятия; 3) одинаковое для всех граждан, обладающих требуемыми законом качествами, право занимать и отправлять общественные должности; 4) равенство в отношении к налогам, которые каждый должен нести сообразно со своими средствами»²³. М.Н. Козюк считает, что «внутренне структура правового равенства состоит из трех частей (элементов): формально-юридического равенства, равноправия и равной защиты законом»²⁴.

С нашей точки зрения, равенство – это наделение государством равными правами каждого конкретного человека. В то же время каждый человек индивидуален, обладает разными способностями и, как следствие,

²⁰ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С.17.

²¹ Нерсесянц В.С. Указ. соч. С.17.

²² См.: Кравченко А.И. Основы социологии. М., 2000. С. 384.

²³ Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1909. С. 395.

²⁴ Козюк М.Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования. Волгоград, 1998. С. 13.

разной степенью свободы. Как справедливо отмечает Т.М. Пряхина: «Ценностная ориентация рассматриваемого принципа (равенства) состоит в том, что он полагает справедливым утверждать, что каждый индивид представляет такую же социальную ценность, как и другие, а его интересы не менее значимы, чем общественные и государственные»²⁵.

Это находит отражение в международных документах. Так, в Преамбуле Декларации о расе и расовых предрассудках записано: «будучи убежденной в том, что органическое единство человечества и, следовательно, основное равенство всех людей, и народов, находящее выражение в самых возвышенных понятиях философии, морали и религии, отражает идеал, к которому в настоящее время стремится этика и наука, Генеральная Конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры принимает и провозглашает настоящую Декларацию, в первой статье которой записано: “Все люди принадлежат к одному и тому же виду и имеют общее происхождение. Они рождаются равными в достоинстве и в правах, и все они составляют неотъемлемую часть человечества”²⁶. Таким образом, бесспорным моментом равенства выступает тот факт, что люди от природы равны в своей принадлежности в человеческому роду, а не к животному или растительному. Во всем же остальном люди различны, в том числе в физических, интеллектуальных, психологических и прочих возможностях.

Именно поэтому достаточно сложной проблемой является закрепление принципа равенства правовыми средствами. Во многих государствах провозглашено формальное равенство всех перед законом, т. е. государство взяло на себя обязательства по компенсации неравенств, а также равноправие, т. е. равенства в сфере прав, свобод и законных интересов граждан. Первый вид является формальным, потому что «он характеризует форму отношения гражданина и закона безотносительно к социальным качествам того и другого»²⁷. Требования формального равенства закреплены в формулировке ч. 1 ст. 19 Конституции РФ «Все равны перед законом и судом». Второй вид, как полагает Г.В. Мальцев, охватывает «наличие прав,

²⁵ Пряхина Т.М. Системные проблемы юридического равенства // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов. ПАГС. 2003. Вып. 4. Ч. 1. С. 21.

²⁶ Декларация о расе и расовых предрассудках // Междунар. акты о правах человека: сб. док-тов. М., 2000. С. 114.

²⁷ Мальцев Г.В. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии / Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе / под ред. Я. Радаева и В. Туманова. М., 1983. С. 165.

свобод и обязанностей, одинаковых для всех граждан, находящихся под юрисдикцией государства, его конституции и других законов»²⁸.

По устоявшемуся в юридической науке мнению равенство – это одинаковое положение людей в обществе, одинаковое отношение к средствам производства и дефицитным ресурсам, одинаковые гражданские права и обязанности, одинаковый доступ к материальным и духовным ценностям, благам, одинаковая ценность людей и групп для общества²⁹. Отступление даже от одного из этих условий в обществе расценивается как неравенство. Однако не следует забывать, что равенство и неравенство – две стороны одного явления, их нельзя рассматривать изолированно друг от друга, поскольку одно без другого, как правило, существовать не могут. В этой связи абсолютно прав А.Б. Гофман, говоря, что «равенство – неравенство образует одно нераздельное явление, в котором один член этой пары может преобладать в той или иной степени и форме»³⁰.

Необходимо отметить, что такие категории, как «абсолютное равенство» и «абсолютное неравенство» в реальной жизни не существуют. Можно с уверенностью утверждать, что равенство, как и неравенство всегда более или менее относительно. Однако соотношение между ними в разные периоды развития государства может меняться, как и восприятие такого соотношения населением.

Возникновение новых научных парадигм и теорий порождено необходимостью переосмысления изменившейся реальности, когда прежние категории и методы изучения общественных явлений оказываются уже недостаточно эффективными. Эта участь ожидает и идею достижения равенства всех людей. Однако перестроить общественное мнение и сформировать убеждение по поводу необходимости новых подходов к новому восприятию равенства и неравенства будет необычайно сложно, так как подавляющее большинство человечества принимает устоявшиеся постулаты чаще всего без раздумий, как догму и передаёт их следующим поколениям. Кроме того, для критического переосмысления соотношения равенство-неравенство необходим и соответствующий уровень демократизма в обществе, при котором новые знания воспринимаются, а не отвергаются.

²⁸ Мальцев Г.В. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии / Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе / под ред. Я. Радаева и В. Туманова. М., 1983. С. 164.

²⁹ См.: Кравченко А.И. Основы социологии. С. 384.

³⁰ См.: Гофман А.Б. Мартовские тезисы о социологии равенства и неравенства // Социс. 2004. № 7. С. 24.

Для россиян, воспитанных в духе коллективизма и общинности, долгое время живших в стране, где превалировали тенденции равенства, а не свободы, это будет сделать особенно тяжело. Как справедливо считает Н. С. Бондарь: «В условиях тоталитарной государственности положение человека в обществе определялось не горизонтальными отношениями самоуправления и равенства, а вертикальными отношениями власти подчинения. В этих условиях равноправие свободных граждан, их равенство в “мере свободы” было заменено “равенством в несвободе”, в бесправии по отношению к государству»³¹.

Формулировка принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленная в ст. 19 действующей Конституции России включает в себя следующий текст: «Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Все вышеперечисленные признаки, по которым государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, имеют четкие формулировки в ст. 19 Конституции РФ. Однако перечень оснований носит открытый характер, поскольку в упомянутой статье есть фраза об обеспечении равенства независимо «от других обстоятельств». Отсутствие границ перечня неслучайно, так как в различное время могут возникнуть определенные признаки человека, по которым он будет отличаться от других, что может служить причиной его притеснения как со стороны других людей, так и со стороны органов государства. Еще до принятия Конституции 1993 г. Конституционный Суд РФ отмечал, что «дискриминация граждан не допускается не только по прямо указанным в Конституции, но и по другим признакам. Конституция не ограничивает перечень признаков, по которым исключается любая дискриминация граждан, а напротив,

³¹ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 139.

предполагает его дальнейшую конкретизацию как в законодательстве, как и в правоприменительной практике»³².

Во многих статьях Конституции Российской Федерации, характеризующих правовой статус личности, помимо уже упоминавшейся ст. 19, употребляется лексема «равный»: ст. 6 – каждый гражданин Российской Федерации несет *равные* обязанности; ст. 8 – защищаются *равным образом* частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; ст. 13 – общественные объединения *равны перед законом*; ст. 14 – религиозные объединения *равны перед законом*; ст. 32 – граждане РФ имеют *равный доступ* к государственной службе; ст. 38 – забота о детях и их воспитание *равное право и обязанность* родителей; ст. 62 – иностранные граждане ... несут обязанности *наравне* с гражданами РФ; ст. 81 – Президент РФ избирается на основе всеобщего *равного* и прямого избирательного права при тайном голосовании; ст. 123 – судопроизводство осуществляется на основе состязательности и *равноправия* сторон. Эти формулировки отражены в нормах текущего законодательства.

Исходя из обобщения и анализа научных разработок по проблеме равенства прав человека можно предложить следующий вариант ст. 19 Конституции России, закрепляющий принцип равенства прав и свобод человека и гражданина:

«Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует отсутствие дискриминации по каким-либо значимым для человека признакам. Льготы и преимущества отдельным категориям граждан могут быть установлены только на законных основаниях».

Краткость изложения данной статьи позволяет избежать перечисления признаков, по которым не допускается дискриминация. Ведь некоторые из них (происхождение, сословная принадлежность) безнадежно устарели. Другие, например состояние здоровья или сексуальная ориентация, наоборот, стали появляться. Для того чтобы избежать ненужной корректировки перечня признаков, по которым может дискриминироваться человек, достаточно указать: «по каким-либо значимым для человека признакам». Значимым, потому что есть много незначительных различий между людьми (рост, вес, внешность), которые юридически не влияют на предоставление прав и свобод со стороны государства.

³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1–1 ст. 33 КЗоТ РСФСР от 4 февр. 1992 г. // ВКС. 1992. № 13. Ст. 669.

Что касается льгот и преимуществ, т. е. позитивной дискриминации, то и они не могут не существовать – это объективная реальность, с которой нужно считаться. Тем не менее такое отступление от принципа равенства между людьми должно быть обосновано и законодательно подкреплено. В данном случае понятие «законные основания» включает в себя и справедливость при выборе таких оснований и оформление их исключительно законом.

В тексте предлагаемой статье нет указания на равенство прав мужчины и женщины, поскольку, по нашему мнению, выделение специального основания дискриминации по признаку пола является устаревшим. Специальная фиксация равенства прав мужчины и женщины ещё раз подчеркивает неравноправное положение женщин по сравнению с мужчинами, если для этого требуется отдельное указание в конституционных постулатах.

Равенство всех людей перед законом представляет собой один из важнейших принципов существования правового государства. Однако и в развитых демократических государствах в целях защиты конституционно-правовых ценностей допускается неравенство перед законом. Такое неравенство проявляется, например, в особом порядке привлечения к ответственности президента, депутатов представительных органов власти, судей, прокуроров. «Это неравенство перед законом (иммунитет), – считает В.А. Четвернин, – представляет собой привилегию, обеспечивающую правовую безопасность и независимость этих должностных лиц»³³.

Таким образом, даже формального равенства в чистом виде не существует. Что же говорить о фактическом равенстве, равенстве в правах между различными индивидами, равенстве в индивидуальных правовых статусах различных категорий граждан? По мнению Г.В. Мальцева, «принцип равноправия требует, чтобы все граждане имели равные права и обязанности, а поскольку они могут быть сведены к понятию юридических возможностей свободно-волевых действий человека, то равноправие означает реальное наличие у всех граждан таких возможностей в одинаковом объеме»³⁴. В этом определении мы видим обращение к «равенству возможностей», закрепленным в правовых предписаниях полномочиям действовать в своих интересах, но в рамках закона, наравне с другими такими же обладателями прав и свобод. Тем не менее остается открытым вопрос о

³³ См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С.109.

³⁴ Мальцев Г.В. Указ. соч. С. 172.

возможности достижения социального равенства между людьми, что, увы, находится в области фантастики.

Итак, полностью очевидно, что равенство в абсолютном смысле слова есть категория, в общественной жизни полностью неосуществимая и никогда еще в истории не реализованная. Стремление людей устранить неравенство зачастую приводит к переворотам или революциям, но основная цель – устранение неравенства не достигается. «Всякая революция в своем стремлении установить равенство обычно только меняет состав лиц, стоящих вверху и внизу общественной лестницы, или – поскольку действительно меняется самый принцип общественного строя – заменяет неравенство одного порядка неравенством другого порядка или содержания. Но установить социальное равенство в буквальном смысле так же невозможно, как установить физическое равенство между людьми», – писал С.Л. Франк³⁵.

Закон утверждения равенства является противоположным другому закону – изменчивости природных способностей человека, который делает людей неодинаковыми, непохожими друг на друга. И чем выше уровень развития человечества, тем более увеличиваются различия между людьми. Знаменитый французский психолог, социолог и историк Г. Лебон отмечал: «Вопреки нашим мечтам о равенстве, результат современной цивилизации не тот, чтобы делать людей все более и более равными, но наоборот – все более и более различными»³⁶.

Люди всегда не равны как по своим физическим и душевным свойствам, так и по социальному положению, по своим правам и обязанностям. Нет сомнения в том, что равенство – понятие социальное, оно возможно только между людьми. Равенство означает притязания человека, его требования, чтобы общество и государство давали любому его члену не меньше благ, власти, почета, чем другому. В данном смысле равенство выступает неосуществимой основой, поскольку нет двух абсолютно идентичных людей, постольку не может быть и абсолютного равенства между ними. Как справедливо отмечал В.С. Нерсисянц: «В реальной жизни формальное равенство применяется к фактически неравным людям, отличным друг от друга по бесчисленному количеству оснований. В сфере правового регулирования эти фактические различия между людьми предстают как различия в их субъективных правах: право трансформирует неопределенные факти-

³⁵ Франк С.Л. Духовные основы общества. М., 1992. С. 118.

³⁶ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб., 1995. С. 38.

ческие различия в формально-определенные неравные права свободных, независимых друг от друга равных личностей... Благодаря праву хаос различий преобразуется в правовой порядок равенств и неравенств, согласованных по единому основанию и общей норме»³⁷.

Новая идея – идея полезности и объективности существования неравенства между людьми – должна пройти долгий путь проб и ошибок, чтобы стать идеей, действительно необходимой человечеству в данный период его существования. Но если это произойдет, то «преклонимся перед силой идеи, когда она достигла известного периода своего развития, то нет уже ни рассуждений, ни доказательств, которые могли бы её победить»³⁸.

Переосмысление категории равенства в российском обществе может столкнуться с большими трудностями, поскольку причины популярности лозунга «равенства всех независимо от каких-либо обстоятельств» связаны с тем, что равенство сильнее, чем свобода нравится простым гражданам. Они считают, что быть равными лучше, чем быть свободными. До сих пор россияне надеются на то, что именно государство должно предпринять шаги для выравнивания большого разрыва в доходах. Человеческое общество не особенно приветствует конкуренцию. Большинство людей не радуются соревнованию друг с другом, а избегают этого. Главной несправедливостью воспринимается большой разрыв между богатыми и бедными.

Разумеется, правовое равенство – это не фактическое равенство, а равенство возможностей – неодинаковость людей и их социальных статусов. Вместе с тем громадное значение имело и имеет то, что все люди независимо от их социального происхождения и положения были признаны равными и полноправными участниками общественной жизни, наделенными свободной волей и потому способными отвечать за свои действия и их правовые последствия³⁹.

Однако любое общество неоднородно по своему человеческому (в том числе интеллектуальному) составу. Внутри него есть люди, занимающие различные социальные позиции и выполняющие различные общественные функции. «Начало иерархии есть ближайшим образом природное, естественное свойство общества, в котором оно сходно с организмом, со всякой жизнью. Общество, как все живое, не есть однородная груда или куча отдельных частей: оно есть сложное целое, части которого

³⁷ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2006. С. 34.

³⁸ Лебон Г. Указ. соч. С.117.

³⁹ См.: Лейст О.Э. Мачин И.Ф. Гражданское общество и современное государство // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1996. №4. С. 32–33.

суть его члены или органы, исполняющие определенную функцию в целом», – писал С.Л. Франк⁴⁰.

В силу того, что все люди уже при рождении неодинаковы, и это необходимо принимать как данность, встает вопрос о том, как на протяжении жизни человека обеспечить равенство индивидуальностей. И тогда появляется теория «равенства возможностей». Основные постулаты этой теории состоят в том, что никакие препятствия не должны мешать людям достичь того положения в обществе, которое соответствует их способностям и к которому они стремятся. Открытые перед человеком возможности должны определяться только его способностями, а не происхождением, национальной принадлежностью, цветом кожи, религией, полом или иными несущественными в данном отношении факторами. В этом суть концепции открытого общества – общества равных возможностей, где каждый может добиться многого, достичь вершины социальной иерархии. Однако тем лицам, которые по независящим от них причинам находятся в неравных с другими условиях, государство должно оказывать поддержку. Весь вопрос в том, в какой форме такая поддержка должна осуществляться.

В отчете Председателя Правительства РФ перед Государственной Думой за 2011 г. сказано: «У нас еще сохраняется большая имущественная дифференциация, и доходы наиболее обеспеченных граждан в 16 раз превышают доходы наименее обеспеченных, и за последние годы этот разрыв практически не сокращается»⁴¹. Такое соотношение не способствует поддержанию стабильности в обществе, вызывает социальную напряженность.

Труд по так называемому «преодолению неравенств» бесконечен и его результат никогда не может быть достигнут. Непреложной аксиомой следует считать поговорку: «если не можешь изменить ситуацию, то измени свое отношение к ней». Россия подошла к такому этапу своего развития, когда восхваление равенства будет тормозить развитие, тогда как воспитание уважения к индивидуальности, непохожести, неравенству людей – должно стимулировать желание достичь более высокого положения, добиваться всего самому, а не ждать помощи от государства или более сильных и способных. Это, естественно, не означает, что государство должно бросить на произвол судьбы больных, инвалидов, сирот, стариков, забота о них – это одна из важнейших функций любого современного государства. Однако для всех остальных трудоспособных граждан необходимо гаранти-

⁴⁰ Франк С.Л. Духовные основы общества. М., 1992. С. 118.

⁴¹ URL:<http://www.rbcdaily.ru/2012/04/11/f>

ровать возможность равного доступа к получению профессии, поступлению на работу, продвижению по службе только исходя из профессиональных качеств. Результат жизни человека при этом будет зависеть только от него, а государство посредством правовых норм не должно гарантировать уравнивание этого результата с достижениями более удачливого человека. Поскольку социальное неравенство – продукт, присущий любому обществу, отражающий состояние различных его систем, оно будет существовать до тех пор, пока будет существовать сам человек. П. Сорокин в этой связи считает, что общество без расслоения, с реальным равенством их членов – миф, так и никогда не ставший реальностью за всю историю человечества⁴².

В целом, необходимо отметить, что и для обыденного, и для научного правосознания «равенство и неравенство выступают как изолированные друг от друга универсальные противоположности: первое ассоциируется со справедливостью и согласием, второе – с несправедливостью и конфликтом»⁴³. Тогда как на самом деле это два тесно взаимосвязанных явления, одно без другого существовать не может. Эти категории являются базовыми ценностями, без которых государство и общество полноценно развиваться не могут.

⁴² Сорокин П. Социальная стратификация и мобильность / Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 304.

⁴³ Гофман А.Б. Указ. соч. С. 24.

*П. А. Астафичев**

**Баланс конституционных полномочий
государственных органов
в федеральном законодательном процессе**

В статье рассматриваются конституционные проблемы разграничения полномочий между участниками законодательного процесса на федеральном уровне публичной власти. Автор анализирует правоприменительную практику Конституционного Суда РФ и приходит к выводу, что в течение последнего десятилетия изменился ряд тенденций во взаимоотношениях между законодательными и исполнительными органами. В связи с этим требуются более активные действия со стороны законодателя, включая законодательное регулирование организации народного представительства.

In clause the constitutional problems of separation of powers between participants of legislative process at a federal level of public authority are considered. The author analyzes practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and comes to conclusion, that within last decade a number of tendencies in relations between legislative and executive branches of authority has changed. In this connection more active actions from the legislator, including legislative regulation of the organization of national representation are required.

Ключевые слова: народное представительство, парламентаризм, законодательный процесс, разделение властей.

Key words: national representation, parliamentarism, legislative process, separation of powers.

В научном творчестве Г. Н. Комковой немаловажное место занимают проблемы отечественного парламентаризма и народного представительства. При их рассмотрении автором прежде всего исследуются вопросы реализации конституционного принципа равноправия¹, однако можно

* Доктор юридических наук, профессор; директор юридического института, завкафедрой конституционного и муниципального права Государственного университета – учебно-научно-производственного комплекса.

¹ См.: Комкова Г.Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31–33. Она же. Обеспечение равенства участия политических партий в российском

выделить ряд работ Г.Н. Комковой о парламентаризме и народном представительстве, имеющих самостоятельное значение². Занимая взвешенную и в большинстве случаев компромиссную позицию, автор правомерно настаивает на необходимости соблюдения баланса конкурирующих конституционных ценностей в различных сферах их взаимодействия³. Данная мысль имеет непосредственное отношение к проблематике правового регулирования и конституционного контроля федерального законодательного процесса в современной России.

Понятие «законодательный процесс» может толковаться в различных смысловых значениях. В узком контексте он представляет собой процедуру внесения, рассмотрения, обсуждения, принятия, подписания, обнародования, вступления в юридическую силу законопроектов и законов. В более широком смысле законодательный процесс включает в себя также законодательный порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ. Кроме федерального законодательного процесса близкие процедуры принятия законов и внесения в них изменений характерны для деятельности государственных органов субъектов РФ (включая поправки в конституции республик и уставы других субъектов РФ).

Общеизвестно, что Конституция Российской Федерации является правовым актом высшей юридической силы, выражающим волю многонационального народа России. Никто не станет оспаривать правомерность конституционных норм, полагая незыблемым принцип государственного суверенитета Российской Федерации. Из этого следуют важнейшие юридические свойства Конституции РФ, такие как верховенство, прямое действие, неподверженность частым изменениям и дополнениям⁴, высокая степень нормативного обобщения. Конституцию РФ отличает не только особый предмет правового регулирования (базовые общественные отноше-

политическом процессе: законодательство и практика // Конституционное развитие России. Вып. 6. Саратов: СГАП, 2005. С. 32–40. *Она же*. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / под ред. С.А. Авакьяна. М.: МГУ, 2003. С. 109–116.

² См.: Комкова Г.Н. Законотворчество в субъектах Российской и Канадской федераций: сравнительный анализ // Вестн. Архангельск. гос. техн. ун-та. 2008. Серия Право. С. 54–62. *Она же*. Участие субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе: факторы повышения эффективности // Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность. Архангельск: АГТУ, 2006. С. 63–69.

³ См.: Комкова Г.Н. Понятие и тенденции развития конституционного института прав и свобод человека в России // Совр. об-во и право. 2010. № 1. С. 13–14.

⁴ См., например: Василевич Г.А. Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека. Мн., 2003. С. 7.

ния, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества)⁵, но и специфическая функция, состоящая в установлении принципиально важных, фундаментальных правовых норм, рассчитанных на долгосрочную перспективу.

С точки зрения степени сложности внесения изменений и дополнений действующая Конституция РФ относится к категории весьма «жестких». В частности, изменения в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ равносильны новой конституции. Кроме ограниченного круга субъектов права инициативы, данный процесс предполагает созыв специального Конституционного собрания, которое либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ. Палаты Федерального собрания принимают участие в процедуре пересмотра 1, 2 и 9 глав Конституции РФ, однако не обладают правом окончательного законодательного решения. Поэтому термином «федеральный законодательный процесс» не может охватываться институт пересмотра 1, 2 и 9 глав Конституции РФ, речь может вестись исключительно о поправках в другие главы Конституции РФ.

Неопределенность в нормативном содержании ст. 136 Конституции РФ поставила перед Конституционным Судом РФ следующий вопрос: какими должны быть наименование и правовая форма документа о внесении изменений и дополнений в гл. 3–8 Конституции РФ? Конституционный Суд РФ установил, что для этого требуется принятие закона Российской Федерации. Положения Конституции РФ о механизме конституционных поправок «в порядке принятия федерального конституционного закона» не должны пониматься буквально и означают лишь требование квалифицированного большинства голосов парламентариев при вотировании законопроекта в палатах Федерального собрания. Конституционный перечень объектов правового регулирования федеральных конституционных законов носит исчерпывающий характер, а усложненность процедуры внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ не предполагает возможности принятия для этого обычного федерального закона⁶.

Общий порядок внесения изменений в гл. 3–8 (ст. 65 – ст. 133) Конституции РФ не опровергает допустимости ряда особенностей процедуры

⁵ См.: Конституционное право / отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 53.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 окт. 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

принятия поправок в ст. 65 Конституции РФ⁷. Положения ч. 2 ст. 137 Конституции РФ вызвали неопределенность в вопросе о том, какой орган и каким актом уполномочен включить в ст. 65 Конституции РФ новое наименование субъекта РФ? Конституционный Суд РФ установил, что если речь идет только о наименовании субъекта РФ, это находится в ведении субъектов РФ и не требует вмешательства федеральных властей. Субъекты РФ самостоятельно определяют процедуру своего наименования и переименования, поправки в конституционный текст вносятся указом Президента РФ на основании легитимного решения субъекта РФ. Однако наименование или переименование субъекта РФ могут затронуть основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, законные интересы Российской Федерации, других государств или иных субъектов РФ. Возможно фактическое изменение состава России или статуса ее субъектов. При подобных обстоятельствах речь уже не идет «только о наименовании» субъекта РФ, следовательно, вопрос не может считаться предметом ведения субъекта РФ⁸.

Предметом конституционного контроля неоднократно являлся федеральный законодательный процесс в узком смысле, т. е. порядок принятия федеральных конституционных и федеральных законов, внесения в них изменений и дополнений.

Рассматривая дело о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ разрешил вопрос о 14-дневном сроке рассмотрения законопроектов в Совете Федерации. В ч. 4 ст. 105 Конституции РФ имеется норма, согласно которой если Совет Федерации в течение 14-ти дней не рассмотрел федеральный закон, акт считается одобренным данной палатой Федерального собрания. С другой стороны, в ст. 106 Конституции РФ содержится перечень федеральных законов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Вследствие системной взаимосвязи этих норм возникла неопределенность в следующем вопросе: распространяется ли 14-дневный срок на механизм принятия федеральных законов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федера-

⁷ В связи с этим логичнее всего проводить следующую дифференциацию юридических процедур внесения поправок и пересмотра Конституции РФ: 1) положений гл. 1, 2, 9 Конституции РФ; 2) ст. 65 Конституции РФ; 3) ст. 66–133 Конституции РФ. При таком подходе исчезает необходимость оговорки «за исключением ст. 65 Конституции РФ» применительно к механизму внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

ции? Конституционный Суд РФ установил, что 14-дневный срок распространяется на указанные случаи, но лишь в том смысле, что Совет Федерации должен начать рассмотрение законопроекта и не обязан его завершить в течение этого времени. Причем данное толкование не распространяется на принятие других федеральных законов, которые рассматриваются по инициативе Совета Федерации и не перечислены в ст. 106 Конституции РФ⁹.

Конституционный Суд РФ разъяснил механизм федерального законодательного процесса при официальной интерпретации нормативных положений ст. 107 Конституции РФ¹⁰. С формальной стороны вопрос заключался в толковании конституционных терминов «принятый федеральный закон» и «установленный порядок». По сути, основным предметом спора послужило расхождение в позициях главы государства и палат парламента по вопросу об их действиях в законодательном процессе.

Государственная дума считала, что если Совет Федерации не рассматривал федеральный закон (или отклонил, но Государственная дума преодолела вето Совета Федерации), именно Государственная дума несет публично-правовую обязанность направления закона Президенту РФ для подписания и обнародования. По мнению Президента РФ, направлять ему законы для промульгации должен Совет Федерации за исключением случая, когда Государственная дума преодолела вето Совета Федерации. Наконец, Совет Федерации исходил из презумпции своего обязательного участия во всех стадиях законодательного процесса, особенно при отклонении закона президентом страны. Конституционный Суд РФ установил, что принятый федеральный закон должен направляться главе государства той палатой Федерального собрания, в которой завершается соответствующая стадия законодательной процедуры. Если Совет Федерации одобрил или не рассматривал законопроект – он направляется Советом Федерации; если Государственная дума преодолела вето Совета Федерации – Государственной думой.

Кроме того, Государственная дума обратила внимание на неясность в вопросе о том, можно ли считать «отклонением» федерального закона распространенный на практике институт его возвращения главой государства в парламент без рассмотрения? Конституционный Суд РФ установил, что

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

мотивы принятого Президентом РФ решения об отклонении федерального закона должны быть сообщены палатам Федерального собрания. Президент РФ может воспользоваться своим правом вето в течение определенного срока (14 дней), пропуск этого срока лишает главу государства права на отклонение федерального закона. Президент РФ обязан подписать федеральный закон, если его вето преодолено квалифицированным большинством голосов в каждой из палат Федерального собрания¹¹.

Однако Президент РФ обладает рядом контрольных полномочий в законодательном процессе. Если имелись нарушения порядка принятия федерального закона и эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат и само принятие закона, данный акт не является «принятым» по смыслу Конституции РФ. Следовательно, Президент РФ вправе возвратить такой законопроект и это не будет считаться его «отклонением».

Подчеркивая безусловный характер конституционных требований к принятию федеральных законов и недопустимость фактического изменения правил по усмотрению участников законодательного процесса, Конституционный Суд РФ разъяснил следующий юридический смысл института преодоления вето Президента РФ палатами Федерального собрания: во-первых, закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если он не был им рассмотрен; во-вторых, исключается возможность преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной думе, а также согласительной комиссии (закон должен быть одобрен в единой, ранее принятой редакции); в-третьих, если в результате повторного рассмотрения федерального закона хотя бы одна из палат не получит надлежащего большинства для одобрения в прежней редакции или примет решение о необходимости внесения в законопроект изменений или дополнений, дальнейшее рассмотрение законопроекта возможно только в порядке общей законодательной процедуры¹².

Необходимость баланса конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе не исчерпыва-

¹¹ См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апр. 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апр. 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

ется взаимодействием главы государства и парламента страны. В частности, конституционной оценки потребовали нормы регламента Правительства РФ, которые наделили аппарат высшего исполнительного органа правом возвращения субъектам права законодательной инициативы законопроектов с указанием причин невозможности составить финансово-экономическое заключение. Конституционный Суд РФ усмотрел в этом нарушение Конституции РФ. Несмотря на правомерность института согласования с Правительством РФ законопроектов, которые требуют расходов за счет средств федерального бюджета, воля Правительства РФ (тем более, его аппарата) не может блокировать право законодательной инициативы в Государственной думе. Оспариваемая норма предоставляла высшему исполнительному органу чрезмерно широкую дискрецию и нарушала само существо конституционного права на инициативу внесения законопроектов вследствие неясности и нечеткости правового регулирования общественных отношений, лишеного законодательной основы и «смещенного» в подзаконную область до уровня регламента Правительства РФ¹³.

Такова сложившаяся к настоящему времени практика судебного конституционного контроля в отношении обеспечения баланса конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе. Во многом ее направленность предопределилась обобщенным и сравнительно фрагментарным конституционным регулированием, не сопровождавшимся подробной законодательной регламентацией. В этом, по всей видимости, усматривался некий конституционный смысл: каждый участник законодательного процесса самостоятельно регулирует свои процедурные права и обязанности посредством издания нормативного правового акта подзаконного характера. В законодательном регулировании данных общественных отношений как будто бы нет смысла в силу наличия конституционных норм прямого действия. Вслед за этим правовые позиции Конституционного Суда РФ отчасти сняли накопившиеся противоречия, но в отдельных аспектах привели к еще большей правовой неопределенности, символизирующей конституционную самостоятельность каждой из ветвей власти. В результате глава государства, парламент и правительство «зарезервировали» в своем конституционном арсенале «спящие» правомочия, которые могли бы им понадобиться в экстраординарных случаях.

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

После вступления России в новое тысячелетие взаимоотношения участников федерального законодательного процесса стали постепенно меняться. К настоящему времени противоречия в их интересах не то, чтобы исчезли: о них стало не принято говорить, тем более – прибегать к помощи конституционного правосудия. Парламент выглядит более прагматичным в оценке своих политических возможностей: если под контролем находится простое или, тем более, квалифицированное большинство голосов – мнение миноритарных депутатов редко принимается во внимание. Установилась вертикаль фракционных отношений, оправдываемая принципом партийной дисциплины. Деятельность высшего органа народного представительства четко прогнозируется по результатам очередных парламентских выборов на весь оставшийся период депутатской легислатуры. Парламентские дебаты, мирное соперничество конкурирующих политических сил, плюрализм мнений и вообще разногласия (особенно внутри фракций) наблюдаются редко. Глава государства, парламент и правительство больше не нуждаются в резервировании «спящих» правомочий, потому что экстраординарные случаи, по всей вероятности, и не предвидятся. Таким образом, приведенные выше правовые позиции Конституционного Суда РФ от 1995–1999 гг. формально сохраняют свое действие, однако фактически утрачивают актуальность и интерпретационно-регулятивное значение.

Возможно, данная композиция конституционных полномочий участников федерального законодательного процесса является естественной для современного состояния политической системы страны. Юридическая наука вообще не вправе навязывать обществу конкретные модели правового регулирования общественных отношений. Однако с точки зрения теории конституционного права, отечественной политической практики 1988 – 1993 гг. и опыта ряда зарубежных стран представляется необходимым проведение реформы российской системы народного представительства. Требуется его полноценная институционализация, конституционная защита и законодательная регламентация. Законодательный процесс должен стать состязательным, демократичным, свободным и открытым для гражданского общества. Парламентам следует обладать правом интерpellляции, вотума недоверия и парламентского расследования. В качестве одного из эффективных правовых инструментов для достижения данной цели мог бы послужить Федеральный конституционный закон «О народном представительстве», принятию которого предшествуют соответствующие поправки в Конституцию РФ.

М. А. Липчанская *

**Участие граждан Российской Федерации
в управлении делами государства:
современные вызовы или возможные перспективы¹**

В статье анализируются трансформации форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства. Представлены суждения автора относительно значения народного представительства в обеспечении демократических институтов в нашей стране.

In the article transformations of forms of participation of citizens of Russian Federation are analysed in an administrative office of the state. Judgements of author are presented in relation to the value of national representation in providing of democratic institutes in our country.

Ключевые слова: демократия, народное представительство, государственное управление, участие граждан в управлении делами государства.

Key words: democracy, representative office of people, state administration, citizen's participation in state administration.

В настоящее время существует объективная необходимость совершенствования государственной политики по вовлечению российских граждан в процесс участия в управлении делами государства. Декларируемые и совершаемые реформы политической системы, демократизация нормотворческого процесса, активизация различных форм демократии соучастия, формирование глобального информационного пространства, масштабные административная и судебная реформы должны иметь под собой четкую концепцию, чтобы преобразования осуществлялись не фрагментарно, ежеминутно, а имели четкий вектор, ориентированный на обеспечение начал демократии в нашем государстве, на формирование реального народного представительства.

* Доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права, заместитель директора Института законодательства ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-03-00344а «Реализация конституционной политики в сфере модернизации федеративных отношений»).

Анализируя развитие демократических институтов в нашей стране 6 февраля 2012 г. В. Путин в статье «Демократия и качество государства» отметил: «Подлинная демократия – это неперенное условие построения государства, нацеленного на служение интересам общества»². Сложившаяся в современной России ситуация неоспоримо свидетельствует о том, что в ряду наиболее важных политических основ конституционного строя существенное место занимает конституционная возможность граждан России эффективно и качественно участвовать в управлении делами государства.

Реализация этой возможности выступает основой структурирования государственных и общественных институтов, развития политического плюрализма, многопартийности и гражданского общества, установления демократических ценностей в сфере государственного и муниципального управления. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства является важной гарантией перехода к системе конституционной демократии и модели эффективного гражданского общества. Это тем более актуально в контексте современных проблем сохранения стабильного развития страны, консолидации политических ресурсов, упрочения межэтнической и межконфессиональной толерантности.

Для России, как активного участника глобальных процессов, именно демократическая проблематика сверхактуальна. Возможность превращения Российской Федерации в один из экономических, политических, идеологических центров многополярного мира связана с развитием ее глобальной конкурентоспособности. При этом политическая конкурентоспособность является не менее значимой, чем экономическая успешность.

Статья 3 Конституции Российской Федерации, провозглашая многонациональный народ России единственным официальным легитимным источником власти в стране, «закрепляет народовластие в качестве основополагающего принципа конституционного строя России и утверждает незыблемость демократической основы суверенной государственности Российской Федерации»³. В конституционном пространстве осуществления народовластия гармония власти предполагает сочетание прямого и опосредованного народовластия.

Магистральным направлением развития современной российской демократии является совершенствование механизмов представительной

² Путин В. Демократия и качество государства // URL:<http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата доступа 16 июня 2012 г.)

³ Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 34.

демократии, которая трансформируется в модель, характеризующуюся значительной вовлеченностью граждан России в процесс выработки и принятия публично-властных решений. Однако, думается, что в перспективе демократия будет представлять не столько синтез форм прямой и представительной демократии, сколько совокупность различных стратегий вовлечения граждан в управление делами государства. Среди них прямой демократии будет принадлежать важное, но не основное место. «Представительное начало в формировании высших органов власти ... со временем становится высшей потребностью политического образа жизни, именуемого конституционализмом»⁴, – писал О.Е. Кутафин.

Доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества, что характерно как для исполнительной, так и для законодательной, и судебной ветвей власти.

В этих условиях с позиции теоретической науки представляется важным обосновать преимущество конституционной категории «участие граждан в управлении делами государства» перед такими встречающимися в публикациях категориями, как «гражданский лоббизм»⁵, «демократическое участие»⁶, «участие граждан в осуществлении публичной (государственной) власти»⁷.

Думается, что преимущество категории «участие в управлении делами государства» объясняется как минимум двумя причинами: во-первых, конституционным закреплением именно категории «участия в управлении делами государства», а во-вторых, ее политико-правовым содержанием. Что такое «гражданский лоббизм»? Согласно социологической теории народного представительства гражданский лоббизм отождествляется с представлением интересов различных социальных групп. В нашей стране лоббирование рассматривается большей частью как отрицательное явление, связанное с негативными факторами в сфере права, экономики, политики и даже в области духовно-нравственных отношений.

⁴ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 45.

⁵ Любимов А.П. Гражданский лоббизм: процедуры и технологии обращения граждан. М., 1998. С. 4; Гриб В.В. Формы и методы лоббистской деятельности в Общественной палате России // Юрист. 2010. № 4.

⁶ Остапенко А.С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства // Гос. власть и местное самоуправление. 2010. № 8.

⁷ Филиппова Н.А. Право публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.

Другая тенденция современного развития демократии – это появление и активизация такой ее формы, как демократия участия или патисипаторная демократия. В современных условиях информатизации существующая представительная демократия с помощью информационно-коммуникативных технологий трансформируется в модель, которая обладает характеристиками и элементами прямой демократии с активным участием граждан в управлении делами государства через открытые каналы. Такая форма в иностранной литературе получила наименование «демократия участия» – когда государственные органы используют виртуальное пространство для реструктуризации, повышения эффективности своей работы, открытого информационного взаимодействия с общественностью в целом и с каждым гражданином в отдельности.

Относительно категории «участие граждан в осуществлении публичной (государственной) власти» логично заключить, что ее буквальная интерпретация исключает из триады правомочий участия такие формы, как участие граждан в формировании органов публичной власти, а также общественный контроль за деятельностью этих органов.

Таким образом, можно заключить, что конституционная категория «участие граждан в управлении делами государства» шире таких категорий, как «гражданский лоббизм», «демократия участия», «участие граждан в осуществлении публичной (государственной) власти» и соотносится с ними как целое и части.

Важно отметить, что и в законодательстве, и в правовой науке следует разграничивать смежные, но не тождественные термины: «управление делами государства» и «государственное управление». В частности, управленческий процесс в масштабах всех государственно-властных структур целесообразно обозначать как «управление делами государства», в рамках исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти – государственное управление.

Исходя из этого, участие граждан в управлении делами государства можно определить как совокупность находящихся в правовом поле форм воздействия граждан на осуществление общегосударственных дел. При этом участие граждан в управлении делами государства предусматривает значительное количество форм реализации, перечень которых не является и не может являться закрытым. Некоторые из таких форм представляют собой самостоятельные конституционные права, другие – права, прямо не указанные в Конституции РФ, но закрепленные в федеральном законода-

тельстве, ряд форм вообще не имеет нормативного закрепления (например: лоббизм, общенародный праймериз, гражданские форумы и др.).

Взаимосвязанные изменения законодательства о выборах, политических партиях, представительных органах власти свидетельствуют о конструировании национальной модели народного представительства, концептуальной основой которого должны быть конституционные формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

Можно полагать, что народное представительство выступает конституционной универсалией, представляющей собой «субстрат публичных прав народа, неукоснительное и неискаженное выражение которых обусловливается соответствующей деятельностью учреждаемых народом представительных органов»⁸.

Если рассматривать единство системы публичного представительства в федеративном государстве, то можно обнаружить некоторое разногласие ученых по данному вопросу. В частности Н.А. Филиппова, определяет единство системы публичного представительства как целевое, содержательное и нормативное единство двух его видов: представительство народа и субъектов федерации⁹. Мы же придерживаемся несколько иной позиции и считаем, что в федеративном государстве существует не два, а три вида представительства: народа, органов государственной власти и субъектов федерации. Причем исходя из смысла ст. 3 Конституции Российской Федерации первичным является представительство народа.

В чем же задача, смысл и глубинная идея народного представительства как конституционной ценности и концептуальной основы участия граждан в управлении делами государства? Как отмечали классики данной теории, задача народного представительства не только в том, чтобы осуществлять деятельность по решению вопросов от имени народа, воплощать в закон народную волю, но и в том, чтобы эту волю создавать.

В научных изысканиях встречаются рассуждения о том, что воли народа не существует вовсе – «...из воли многих психологически никогда не возникает единая воля, а всего менее, если большинству противостоит

⁸ Ирхин И.В. Проблемы правового статуса народа как суверенного носителя власти в государстве (в контексте народного представительства) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.

⁹ Филиппова Н.А. Право публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.

не согласное с ним меньшинство»¹⁰. Общая воля как воля всех невозможна, – писал В.М. Гессен.

Получается, что волеизъявление народа ограничивается стадией формирования представительных органов? Весьма дискуссионный вопрос. С одной стороны, «общая воля не отражается, а создается народным представительством путем компромиссов и изысканий, как равнодействующая борющихся социальных сил»¹¹. Действуя во вновь установленном интересе, парламент реализует новую «организованную» волю, отличную от воли избирателей каждого депутата. Однако, представляется, что народное волеобразование все таки не завершается актом формирования представительного органа власти, а продолжается при новых условиях. В представительном органе власти на основе агрегирования воли народа осуществляется формирование государственной воли. Как отмечал В.Ш. Глезер, процесс народного волеобразования и воссоздаваемое с его помощью общественное мнение в качестве современного способа выражения одобрения является частицей непосредственной демократии в представительной системе¹².

В современных условиях либерализации избирательного законодательства, партийного строительства, возникает закономерный вопрос: избираемый на основе пропорциональной избирательной системы депутат является представителем народа или политической партии, по спискам которой он получил депутатский мандат?

Полагаем, что в ситуации конкурентирования статусов, статус депутата Государственной думы как представителя народа первичен, по отношению к статусу представителя политической партии по ряду причин. Во-первых, согласно Конституции России единственным источником власти в нашей стране является многонациональный народ. Хотя некоторыми учеными государствоведными выдвигается тезис о спорности конституционной формулировки об осуществлении власти народом, в силу чрезвычайной абстрактности самого понятия. «Народ вообще никак не реализует свою власть, – пишет Е. А. Чуб, – ведь это – конкретные действия, которые не

¹⁰ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 163.

¹¹ Цит. по Садовникова Г.Д. Читая О.Е. Кутафина: идеи конституционализма, правового государства и народного представительства // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: сб. ст., посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Элит, 2012. С. 214.

¹² Глезер В.Ш. Формирование воли народа // Гос. право Германии; сокр. пер. с нем. / отв. ред. Б.Н. Топорнин: в 2 т. М.: ИГП РАН, 1994. Т. 1. С. 93.

может осуществлять народ как абстрактная теоретическая конструкция»¹³. В конкретных правоотношениях по поводу непосредственного осуществления государственной власти принимают участие отдельные граждане и их группы, которые реализуют конституционную возможность участия в управлении делами государства.

Во-вторых, политическая партия является институциональной формой выражения воли представителей народа. Связанность позиции депутата партией, фракцией, следует в юридической плоскости рассматривать не как отдельный партийный мандат депутата, а в качестве одного из средств ограничения свободного депутатского мандата, превращения его в полусвободный мандат. Названная связанность не может подменять базовую связь депутата с избирателями.

Несмотря на то, что в современных условиях народное представительство как политико-правовая идея подвергается серьезным вызовам, о повышении роли народного представительства, как нам кажется, можно судить по тенденциям в избирательном и референдумном законодательстве. Появляющиеся в последние годы нормативные предписания свидетельствуют: «при подчеркивании общей значимости прямого и представительного народовластия механизмы их осуществления контрастируются»¹⁴.

Так, законодательство устанавливает высокие планки для референдумного пути осуществления власти народа – достаточно ощутимые порог явки и процент большинства, при котором решение считается принятым. А вот для избрания государственных и муниципальных органов народного представительства можно наблюдать в последние годы совсем иную картину.

С принятием Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ признан утратившим силу подп. «а» п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ранее предусматривавший, что выборы признаются не состоявшимися, если в них приняло участие менее 20 % от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. При этом региональному законодательству разрешалось повышать минимальный процент для выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации

¹³ Чуб Е. А. Конституционные основы принципа адекватного представительства и политические права граждан. // Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1: сб. науч. тр. М.: Изд-во Элит, 2011. С. 94.

¹⁴ Курячая М.М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12.

и снижать – для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, а для выборов депутатов представительных органов местного самоуправления – не устанавливать его вовсе¹⁵. Следует согласиться с мнением М.М. Курячей, что принятыми мерами репрезентативность органов власти, выполняющих функции народного представительства, существенно поставлена под угрозу¹⁶.

Приходится констатировать, что сложность непосредственного участия населения в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления создает ситуацию, когда вопросы, которые могут быть вынесены на референдум, будут решаться представительными органами, поскольку этот путь проще.

Частично нивелировать исключительное доминирование узкого круга политических партий, представленных в общенациональном парламенте, призваны положения Федерального закона от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁷. Суть законодательной новеллы в том, что «федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5 % голосов избирателей, передается один депутатский мандат, а федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6 %, – два депутатских мандата». Очевидно, что в качестве оперативных мер развития представительности данная мера может оказаться полезной.

В то же время нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что основные оппоненты партиям, представленным в парламенте, как показывают результаты парламентских выборов 2003, 2007, 2011 гг., не получали на выборах в Государственную думу долю голосов между 5 и 7 %¹⁸ и, более того, «не дотягивали» даже до 5-процентного барьера. Отсюда действенность рассматриваемой законодательной новеллы представляется весьма проблематичной.

Думается, самую точную характеристику существующей правовой действительности дал судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев в Особом мнении к Постановлению суда от 18 мая 2011 г.: «Устойчивая за-

¹⁵ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

¹⁶ Курячая М.М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12.

¹⁷ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2391.

¹⁸ URL: www.votas.ru/virtcons20.html.

конодательная парадигма, направленная на отмену прямых выборов при формировании как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, ведет к застойным явлениям в жизни общества. Остается только один конституционный выход – возврат к прямым, честным и справедливым выборам»¹⁹.

В декабре 2011 г. Президент Российской Федерации Д. Медведев в своем послании Федеральному собранию предложил реформировать политическую систему страны, в частности восстановить выборы глав регионов прямым голосованием российских граждан, которое было отменено в 2005 г.

16 января 2012 г. Д.А. Медведев внес в Государственную думу соответствующий законопроект, который достаточно быстро получил статус закона²⁰, который вступил в силу 1 июня 2012 г.

Согласно ему первые выборы высших должностных лиц должны пройти 14 октября 2012 г. в тех субъектах Российской Федерации, где срок истечения полномочий действующих высших должностных лиц истекает с 1 июня по 31 декабря 2012 г. В настоящее время уже известны четыре региона, где в октябре 2012 г., после 8-летнего перерыва, состоятся выборы глав субъектов России – это Амурская, Белгородская, Брянская, Новгородская области.

Глобализация информационно-коммуникационного пространства и развитие информационных технологий – еще один вызов современного времени, актуализирующий проблему адекватного и эффективного использования этих ресурсов в сфере участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

О международном признании значения информационных технологий в жизнедеятельности общества свидетельствует подписание 8 июля 2000 г. полномочными представителями стран «восьмерки», в том числе Россией, на о. Окинава Хартии глобального информационного общества. Впервые на международно-правовом уровне Хартия наметила правовые, политические и технологические меры, призванные активизировать деятельность

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

²⁰ Имеется в виду Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

международного сообщества по формированию глобального информационного общества²¹.

С целью выработки в России основных доктринальных документов и поступательного развития информационного общества Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, которая определяет цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области формирования информационного общества²².

Информационная сфера является системообразующим фактором жизни общества. Как верно отмечает А.В. Манойло, интересы, ценности и нормы поведения социальных групп в информационном пространстве могут существенно отличаться от традиционных, так как информационное пространство формирует свои интересы, культурные особенности, ценности и нормы поведения²³.

Информационное пространство благодаря своей трансграничности и виртуальному характеру выступает в современном мире как одна из основных сфер интеграции человеческого сообщества. При таких способах организации власти именно информационный фактор превращается в ключевой механизм модернизации политических отношений и обеспечения взаимодействия между властью и обществом, гражданином и государством.

К основным функциям, которые выполняет информационное пространство можно отнести:

- интегрирующую, в рамках которой информационное пространство объединяет в единую пространственно-коммуникативную и социокультурную среду различные виды человеческой деятельности и занимающихся ими субъектов;
- коммуникативную, благодаря которой информационное пространство создает особую среду трансграничной, интерактивной и мобильной коммуникации различных субъектов деятельности, в рамках которой они осуществляют информационный обмен;

²¹ См.: Окинавская хартия глобального информационного общества: принята 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестн. 2000. № 8. С. 51–56.

²² См.: Рос. газ. 2008. 16 февр.

²³ Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях. М.: Изд-во МИФИ, 2003. С. 117.

- актуализирующую. Именно в информационном пространстве осуществляется актуализация интересов различных субъектов деятельности посредством реализации ими информационной политики;

- социальную. Информационное пространство трансформирует состав общества и изменяет характер и содержание социально-политических (общественных) отношений во всех сферах – политике, культуре, науке, религии и др.²⁴. В связи с этим назрела объективная необходимость использования в процессе реализации различных форм участия граждан в управлении делами государства информационных технологий, способных сделать этот процесс более открытым, масштабным, массовым, оперативным, при необходимости персонифицированным.

В ежегодном Послании Федеральному Собранию в декабре 2011 г. Президент Российской Федерации отметил: «Общество меняется, а граждане всё активнее высказывают свою позицию и предъявляют законные требования к власти, – это хороший признак, это признак взросления нашей демократии»²⁵. Задача государства – используя потенциал ученых выработать качественную концепцию участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, обеспеченную соответствующей нормативной базой.

²⁴ Там же. С. 221.

²⁵ URL:<http://www.rg.ru/2010/11/30/poslanie-tekst.html> (дата доступа 21 июля 2012 г.)

*М. В. Пресняков**

Конституционная интерпретация принципа справедливости в социокультурном аспекте

В статье рассматриваются место и значение принципа справедливости в праве, анализируется механизм социокультурной обусловленности данного принципа. Автор выделяет три модели принципа справедливости, так или иначе проявляющие себя в конституционно-правовой доктрине и практике (в том числе в практике Конституционного Суда Российской Федерации). Делается вывод о том, что данные модели выражают три философские парадигмы справедливости: ретрибутивную (воздающую), дистрибутивную (распределяющую) и коммутативную (меновую).

In article the place and value of a principle of justice in the right is considered, the mechanism social and cultural conditionality of the given principle is analyzed. The author allocates three models of a principle of justice, anyhow, proving in the constitutionally-legal doctrine and practice (including in practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). The conclusion that the given models express three philosophical paradigms of justice becomes: retributive (rendering), distributive (distributing) and commutative (exchange).

Ключевые слова: принцип справедливости, общая и частная справедливость, социокультурная обусловленность, системное качество права, модели справедливости, ретрибутивная справедливость, дистрибутивная справедливость, коммутативная справедливость.

Key words: a justice principle, the general and private justice, social and cultural conditionality, system quality of the right, justice model, retributive justice, distributive justice, commutative justice.

Проблема справедливости общественного устройства относится к числу «вечных» вопросов, стоящих перед человечеством. Не случайно уже первые памятники культуры свидетельствуют о значимости данной категории в социальной и культурной жизни общества. Так, ранние мифологические представления о мире содержат образ справедливости как меры

* Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права ПАГС им. П. А. Столыпина.

всех вещей (богиня Дике). Научное осмысление этой проблемы начинается с момента зарождения философской мысли.

В настоящее время категория справедливости как предмет научного анализа является востребованной практически во всех сферах гуманитарного знания: социологии, психологии, экономики, политологии и т. п. Причем данные исследования носят не теоретический, умозрительный характер, а скорее, практико-прикладной. Исследуются биологические и социальные предпосылки представлений о справедливости, влияние различных дистрибутивных моделей справедливости в распределении на экономические механизмы, значение справедливости в политическом, в том числе международном, пространстве.

В правовой доктрине категория справедливости рассматривается с различных позиций. Наиболее распространенной является точка зрения, что справедливость представляет собой принцип права¹. Согласно другой позиции справедливость пронизывает все содержание правовых норм и является, таким образом, некоторым «качеством права»². Нужно сказать, что дискуссии по этому вопросу возникали еще в советской правовой науке. Так например, Е. М. Орач отмечал, что понимание справедливости как принципа права сужает сферу действия, распространения данной категории. По его мнению, если справедливость считать принципом права, то «...может создаться видимость, будто... право не обусловлено морально-политическими требованиями справедливости, характерными для всего общества»³.

Возражая против этой точки зрения, А. И. Экимов отмечал, что «принципы права – это принципы только права, а не общества, и для... науки невозможно допущение, что право в первую очередь обуславливает все развитие общества»⁴. Сам А. И. Экимов считает некорректной постановку вопроса о справедливости в праве в форме альтернативы: принцип

¹ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 150; Мальцев Г. В. Социальная справедливость и права человека в социалистическом обществе // Сов. гос-во и право. 1974. № 11. С. 14; Черданцев А. Ф. Социалистическое право и справедливость // Справедливость и право: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1989. С. 5–15; Чернов К. А. Принцип равенства как общеправовой принцип российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 127.

² Орач Е. М. Социалистическая справедливость советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков. 1971. С. 7; Баранов В. М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов, 1989. С. 312–313; Морозова Л. А. Теория государства и права: учеб. М.: Юристъ, 2003.

³ Орач Е. М. Социалистическая справедливость советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков. 1971. С. 7.

⁴ Экимов А. И. Справедливость и социалистическое право. Л., 1980. С. 120.

или свойство права. Он отмечает, что справедливость является общеотраслевым принципом, она охватывает все «этажи правовой системы – от отдельных норм до права в целом», когда принцип справедливости воплощается в праве, «право тем самым приобретает свойство справедливости». Таким образом, определенный «принцип деятельности становится принципом результата деятельности»⁵.

На наш взгляд, данная дискуссия обусловлена сущностной неразграниченностью справедливости в качестве морально-этической, ценностной категории и собственно правового принципа справедливости. Между тем такое разграничение можно видеть уже у Аристотеля, который говорил о различии «общей» и «частной» справедливости. «Общая справедливость» является достоянием общественного мнения. Сфера ее распространения чрезвычайно широка: она позволяет оценивать любой поступок (а иногда и событие) с позиции справедливости. «Частная» же справедливость, представляя собой «добродетель государственного мужа», носит скорее инструментальный характер, представляя собой метод справедливого уравнивания и распределения определенного объема благ или тягот.

Л. С. Явич, рассматривая соотношение справедливости и права, обоснованно отмечал, что говорить о таком соотношении можно в рамках двух проблемных плоскостей. С одной стороны, «речь идет об оценке права с точки зрения защищаемых им экономических, политических и других фактических отношений... Во втором аспекте проблема права и справедливости носит более специфический характер, предполагает трактовку справедливости не как внешнего по отношению к правовой действительности фактора, а как специально-юридический принцип права, выражающий некоторые свойства, стороны самой юридической формы»⁶.

Справедливость как качество или свойство права, на наш взгляд, тяготеет именно к «общей справедливости». Действительно, оценивая ту или иную норму права с позиции ее справедливости или несправедливости, мы соотносим результат ее действия с системой intersubъективных ценностей, принятых в данном обществе в данный исторический период.

Справедливость в качестве принципа права имеет более конкретное содержание, поскольку выражает деятельностное начало данной категории. В этом смысле принцип права (в отличие от свойства или качества) предполагает его практическое применение. С этой позиции действительно

⁵ Экимов А. И. Справедливость и социалистическое право. Л., 1980. С. 67.

⁶ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 157.

можно сказать, что реализация правового принципа справедливости призвана обеспечить качество справедливости права.

Г. В. Мальцев отмечал, что «связь права и справедливости основана на том обстоятельстве, что правовое отношение может быть всегда интерпретировано как особый тип отношения распределительного. Объектом распределения здесь выступают права и обязанности участников взаимного социального общения»⁷. С этой позиции справедливость представляет собой «диалектическое сочетание элементов равенства и неравенства», т. е. справедливость выражается в равном отношении к равным людям и в неравном отношении к неравным людям. «Справедливость означает принятый обществом в качестве нравственно оправданного и правильного масштаба для соизмерения действий субъекта в пользу (или во вред) общества и других лиц с ответными действиями последних»⁸. Профессор А. И. Экимов определяет справедливость как «нравственно обоснованный критерий для соизмерения действий субъектов, в соответствии с которым осуществляется воздаяние каждому за его поступки в виде наступления тех или иных последствий»⁹.

Это максимально широкая трактовка регулятивного значения правового принципа справедливости, которая исходит из соразмерности, или эквивалентности, социального взаимодействия. Между тем в зависимости от вида общественных отношений (воздаяние, обмен и распределение) в социально-философской литературе можно выделить различные модели, или модификации, данного принципа.

Ретрибутивная, или воздающая, модель справедливости охватывает аспекты признания основных прав, соразмерности их ограничений, юридической ответственности. Нужно сказать, что в юриспруденции эта модель чаще всего связывается с теорией наказания, или юридической ответственности. Однако смысл ретрибутивной справедливости намного шире: она требует не ответного воздаяния (зло за зло или добром за добром), а предоставления каждому по его достоинству. Другими словами, данная модель может быть выражена не только принципом талиона «око за око, зуб за зуб», но и в виде «золотого правила», которое требует отношения к другому человеку как к себе самому. Поэтому, как нам представляется, именно тре-

⁷ Мальцев Г. В. Социальная справедливость и права человека в социалистическом обществе // Сов. гос-во и право. № 11. С. 14.

⁸ Мальцев Г. В. Социальная справедливость и право. М., 1977. С. 54.

⁹ Экимов А. И. Справедливость и социалистическое право. Л., 1980.

бования воздающей справедливости лежат в основе признания неотчуждаемых прав человека и недопустимости их произвольного ограничения.

Дистрибутивная справедливость предполагает соразмерность в распределении благ, заслуг, обязанностей, статусных позиций. Например, принятая на сегодняшний момент в большинстве развитых стран так называемая «система заслуг»¹⁰ устанавливает принцип распределения государственных должностей в зависимости от профессиональной квалификации. Она предполагает не только конкурсный отбор наиболее квалифицированных кадров при приеме на государственную службу, но и обеспечение возможности должностного роста в соответствии с профессиональным уровнем государственного служащего. Для этого используются различные способы оценки профессиональных качеств государственного служащего: аттестация, квалификационный экзамен и т. п.

Другой пример – принцип оплаты «по труду», т. е. в зависимости от сложности и напряженности выполняемой работы. При этом речь идет не о том, что зарплата конкретного работника должна быть не ниже определенного уровня (это скорее проявление ретрибутивной модели справедливости), а о том, что всякое различие в оплате труда должно быть обоснованным.

Наконец, коммутативная (меновая) справедливость предполагает эквивалентность в обмене. В римском частном праве эта модель справедливости выражалась формулами: «Делаю, чтобы ты сделал. Даю, чтобы ты дал. Делаю, чтобы ты дал. Даю, чтобы ты сделал». Как утверждал еще Томас Гоббс, «коммутативная справедливость есть справедливость контрагента, то есть выполнение им соглашения на предмет покупки, продажи, найма и сдачи внаем, ссуды и займа, обмена и других актов договора»¹¹.

Данная модель принципа справедливости широко востребована в либеральных и либертарианских теориях как обоснование «свободного рынка» и минимального вмешательства государства в эти обменные процессы.

Как нам представляется, обмен в данном случае следует трактовать расширительно (как его понимал и Аристотель), в смысле социального обмена в целом. В современных терминах коммутативную справедливость можно интерпретировать как принцип правомерных ожиданий, который

¹⁰ Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / под ред. Л. А. Окунькова. М.: Инфра-М, 1998.

¹¹ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936. С. 115.

означает, «что каждое лицо, не нарушающее право, вправе полагать, что и другие лица (включая тех, от которых зависит предоставление этому лицу прав или исполнение перед ним обязанностей) также не нарушают требования права»¹². В правовой сфере это предполагает наличие ясных и непротиворечивых правил, стабильность правового положения участников соответствующих правоотношений, т. е. правовую определенность.

В чем же заключается регулятивная функция правового принципа справедливости как «деятельного» начала правовой системы (принцип как «принцип действия»)? С. С. Алексеев полагал, что «справедливость, представляя по своей основе социально-нравственное явление в нашем обществе... приобретает значение правового принципа в той мере, в какой она воплощается в нормативно-правовом способе регулирования, в тех началах “соразмерности”, “равного масштаба” и т. д., которые присущи самому построению правовых инструментов»¹³.

Принципиально соглашаясь с высказанным мнением, хотелось бы отметить, что, на наш взгляд, соразмерность и равный масштаб права не являются социально-нравственными явлениями, а представляют собой имманентные начала права. Норма права всегда и во все времена применялась и применяется одинаковым образом к равным субъектам и различным – к неравным. Любые отклонения от этого принципа, которые, конечно же, нередки в любом обществе, рассматриваются как отступление от права, т. е. неправомерные действия. Собственно, это сущностное качество всякой нормативности вообще. Как известно, норма (лат. – *norma*) означает правило, точное предписание, образец, мерило. Если одна и та же норма будет произвольным образом применяться к субъектам, обладающим одинаковым статусом и находящимся в одинаковой ситуации, то она просто утратит свой смысл именно как точного образца, мерила. Таким образом, уже в самом понятии нормы, «меры» права имманентно присутствует справедливость как принцип ее существования и действия.

Это и есть то, что можно назвать формальной справедливостью. Формальная справедливость, очевидно, представляет собой социокультурный инвариант, онтологическую основу права. Здесь можно согласиться с В. С. Нерсесянцем, что «справедливость входит в понятие права». Однако, по нашему мнению, в его концепции формальная справедливость уже не формальна, поскольку наполнена фактическим содержанием – принципом

¹² Дедов Д. И. Юридический метод: научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008.

¹³ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 108.

формального равенства. Другими словами, вместо формально-правового принципа «равное – равным, неравное – неравным» либертарная теория предполагает нечто иное – «равное – всем». Между тем принцип всеобщего правового равенства может рассматриваться как основание права только в существующем социокультурном контексте.

Так, например, просвещенный Аристотель полагал, что «для некоторых классов людей... разделение на рабов и свободных вполне естественно, причем для одного человека полезно и справедливо быть рабом, для другого – господином, – так же, как необходимо, чтобы один элемент подчинялся, другой властвовал». В отношении «гендерного равенства» известно его высказывание, что в хорошем браке «муж имеет власть сообразно достоинству и в том, в чем мужу следует, а что подобает жене, он ей и предоставляет». Что из этого может показаться справедливым нашему современнику?

Как отмечает Бертран Рассел, «когда мы начинаем сравнивать этические вкусы Аристотеля с нашими собственными, мы находим прежде всего, как уже замечено, признание неравенства, неприемлемого для более современного общественного мнения. У него не только нет возражений против рабств, или против господства мужей и отцов над женами и детьми, но и утверждается, что лучшее, по существу, предназначено для немногих – людей великодушных и философов»¹⁴.

Означает ли это, что во времена Аристотеля не было права, а были неправые по сути законы? Говорить так можно, только признавая существование идеала права, т. е. его идеальной модели, подобной «эйдосам» Платона. Эта идеальная модель объявляется собственно правом, а все, что ей не соответствует – «неправовым» позитивным законодательством. На наш взгляд, более обоснованным будет признать существование различных моделей права, своего рода правовых парадигм, в рамках которых его формальные характеристики модифицируются в зависимости от конкретного социокультурного дискурса. С этой позиции формальная справедливость как общий, сущностный принцип права может выражаться посредством различных моделей, дистрибутивных программ.

В научной литературе высказывалась и высказывается точка зрения, что категория «справедливость» представляет собой морально-этический концепт и в право «проникает» путем детерминации индивидуально-личностной сферы участников правового отношения. Например, по мне-

¹⁴ Рассел Б. История западной философии: в 3 кн. 3-е изд., испр. Новосибирск, 2001.

нию З. А. Бербешкиной, справедливость представляет собой «понятие морального сознания, характеризующее... правомерность оценки экономических, политических, правовых явлений действительности и поступков людей...»¹⁵. М. Н. Руткевич отмечает, что «в понятии справедливости фиксируется моральное и правовое представление о том, что соответствует и что не соответствует законам, нормам права и общественной, господствующей в обществе морали...»¹⁶.

Аналогичная позиция высказывается и в доктрине права. Так, О. Э. Лейст, называя справедливость «общей для морали и права категорией», отмечает, что «понятие “социальная справедливость”, о котором много говорят философы, юристы, политики, моралисты, публицисты, оказалось столь многоликим и неопределенным, что стало риторической формой выражения взаимоисключающих идей и антагонистических интересов противостоящих классов, партий, социальных групп, индивидов и их объединений»¹⁷.

Действительно, определить предметное содержание этого принципа не так-то просто, поскольку на сегодняшний день справедливость рассматривается скорее как правовая идея, социальная ценность. Традиционно принцип справедливости разрабатывается в рамках теории и философии права, рассматривается через призму социальных ценностей, т. е. как своего рода «этико-юридический феномен». Конечно, мало кто из современных ученых отрицает, что справедливость является правовым принципом, опосредующим как правотворчество, так и правоприменение, однако подобная обусловленность, как правило, распространяется на сферу правосознания, т. е. имеет ярко выраженный аксиологический и политический характер. «Справедливость воспринимается как понятие о должном, она сопряжена с исторически меняющимися представлениями о неотъемлемых правах человека»¹⁸.

Иными словами, семантика слова «справедливость» обусловлена историческим и политическим климатом в обществе. «У справедливости много аспектов: социальный, экономический и др., но все они, – пишет

¹⁵ Бербешкина З. А. Справедливость как социально-философская категория. М., 1983. С. 113–114.

¹⁶ Руткевич М. Н. Социалистическая справедливость // Социологические исслед. 1986. № 3. С. 61.

¹⁷ Лейст О. Э. Сущность права: Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало, 2002. С. 171.

¹⁸ См.: Борзов В. М. О проблеме справедливости в уголовном судопроизводстве // Рос. судья. 2005. № 4.

О. В. Мартышин, – в развитом обществе приобретают политический характер, опосредуются политикой»¹⁹.

Вместе с тем существует и иная точка зрения, в рамках которой справедливость рассматривается как сугубо правовое явление, которое выражает само существо права и само выражается только в праве. Подобная позиция высказывается представителями либертарной теории права. В. С. Нерсесянц исходит из признания права как самостоятельного феномена, которому присущи собственные онтологические принципы и предпосылки, не следующие из социокультурного контекста его существования (имеется в виду именно право, а не позитивное его выражение в виде текущих законов). С этих позиций справедливость рассматривается представителями этой школы права как присущая праву, и только ему, абстрактно-всеобщая, одинаково равная для всех них мера и форма дозволений, запретов и т. д., исключая чьи-либо привилегии. И напротив, неправовая социальная, этическая или моральная справедливость рассматривается ими именно как «не-правовая», т. е. как отступление от справедливости.

«Какого-либо другого регулятивного принципа, кроме правового, справедливость не имеет. Отрицание же правового характера и смысла справедливости приводит к тому, что в принцип справедливости начинают возводить какое-нибудь неправовое начало – требования уравниловки или привилегий, те или иные моральные, религиозные, мировоззренческие, эстетические, политические, социальные, национальные, экономические и тому подобные представления, интересы, требования. Тем самым правовое (то есть всеобщее и равное для всех) значение справедливости подменяется неким отдельным, частичным интересом и произвольным содержанием, партикулярными притязаниями»²⁰.

Один из последователей В. С. Нерсесянца – профессор В. А. Четвернин отмечает, что «так называемая социальная справедливость означает привилегии или уравниловку в распределительных отношениях. Любые потребительские привилегии, установленные из самых гуманных соображений, нарушают принцип формального равенства – принцип права и справедливости»²¹.

Конечно, рассматривая право как самостоятельную систему социальной регуляции, нельзя исключать и собственных детерминант ее развития. Разумеется, право не есть только продукт социального

¹⁹ См.: *Мартышин О. В.* Справедливость и право // *Право и политика.* 2000. № 12. С. 4.

²⁰ *Нерсесянц В. С.* *Право – математика свободы.* М., 1996. С. 11.

²¹ *Четвернин В. А.* *Введение в курс общей теории права и государства.* М., 2003.

конструирования, результат законотворческого воплощения идей, «витающих» в социуме. Можно сказать, что право как сложная социальная система «живет собственной жизнью», развиваясь сообразно имманентно присущим ей «законам движения правовой материи» – принципам. Вместе с тем не следует забывать, что одним из условий саморазвития системы является ее открытый характер, возможность взаимодействия с внешней средой. Сегодня системный, синергетический подход к праву только еще «набирает обороты», однако уже существуют исследования, касающиеся анализа системного характера права и законов его развития. В этом смысле чрезвычайно интересной представляется работа известного ученого-юриста, профессора Г. В. Мальцева «Правовое регулирование как социальный процесс», в которой он рассматривает право как динамическую систему со свойственными ей процессами самоорганизации и самоупорядочения. В качестве условий саморазвития такой системы автор выделяет два: по меньшей мере, такая система должна а) воспринимать информацию извне и б) сохранять на каждом новом витке своего развития равновесие, устойчивость. «Одна фаза не может существовать без другой: если регулирование не вызовет внутри объекта саморегулятивных эффектов, оно теряет смысл, а саморегулирование без внешних направляющих воздействий обречено на постепенное затухание, оно, в конце концов, замирает. “Вечное движение” в природе и обществе сохраняется благодаря тому, что системы, формируя среду, детерминируются и подталкиваются действием многообразных и разнонаправленных сил. Толчок извне необходим любой саморегулирующейся системе»²². На этом основании Г. В. Мальцев критикует либертарианскую концепцию свободного рынка.

Вот по этой причине нам представляется сомнительной идея существования исключительно правовых принципов, которые не испытывают внеправовых воздействий. Право как открытая система должна воспринимать информацию извне, из того социокультурного контекста, в который она включена. Поэтому социальные представления о справедливости («социальная справедливость») не являются только партикулярными спекуляциями, требованиями привилегий, но представляют собой определенное семантическое поле, посредством которого «формальная справедливость» наполняется фактическим содержанием.

²² Мальцев Г. В. Правовое регулирование как социальный процесс // URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/page22/index.html>

Поясним сказанное на конкретном примере. В. А. Четвернин обоснованно отмечает, что одним из проявлений принципа справедливости является соответствие наказания тяжести совершенного преступления. «Справедливым наказанием является такое, которое эквивалентно тяжести содеянного. В примитивных нормативных системах справедливость наказания определялась по принципу талиона: “око за око, зуб за зуб”. Затем в процессе цивилизованного развития общество нашло правовые эквиваленты, позволяющие “отмерять” наказание соразмерно тяжести содеянного для большинства преступлений – штраф и ограничение или лишение свободы на определенный срок»²³.

Формальная сторона справедливости выражается в данном случае в дифференциации наказания в зависимости от тяжести содеянного, или, говоря юридическим языком, от степени общественной опасности преступления. В этом смысле мы говорим о том, что несправедливыми являются законы Драконта («драконовские законы»), поскольку они отличались крайне малой степенью дифференциации: даже за незначительные преступления полагалась смертная казнь.

Однако как определить «правовые эквиваленты» для определения ответственности преступления и наказания, о которых говорит В. А. Четвернин? Очевидно, что в каждом обществе и в каждый исторический период эти эквиваленты будут различными, обусловленными социальными и культурными потребностями данного общества. Собственно, в УК РФ уже внесено более пятидесяти поправок. Если же говорить о формальной справедливости, то придется признать, что ее ретрибутивный аспект как воздающей справедливости лучше всего выражает именно принцип талиона, который в наибольшей степени соответствует принципу формального равенства.

Если рассматривать принцип справедливости в максимально общем приближении, т. е. именно как формальный, имманентный праву социокультурный инвариант, то он сводится к «соразмерности» в воздаянии, обмене и распределении. Однако если не задавать параметры этой соразмерности (например, как всеобщее формальное равенство), то ничего более об этом принципе сказать нельзя.

Так например, выдающийся немецкий правовед Г. Радбрух, рассматривая справедливость как основу права, отмечал, что справедливость означает одинаковое отношение к равным, разное – к неравным с применением одного масштаба. Но, используя категорию справедливости, нельзя уста-

²³ Четвернин В. А. Введение в курс общей теории права и государства. М., 2003.

новить, кого нужно рассматривать как равных, кого – как неравных и как отнестись к тем и другим. Равенство – всегда только абстракция, ибо вещи и люди в мире не равны друг другу²⁴. Например, справедливость может только устанавливать соотношение между наказаниями внутри какой-нибудь определенной системы санкций, но не обосновывать ее самое как целое. «Так как справедливость, – писал Радбрух, – указывает нам именно на то, чтобы обходиться так: “равное равно, неравное неравно”, но ничего не говорит нам о точке зрения, по которой ее следует охарактеризовать как равное или неравное, она определяет лишь отношение, но не способ обхождения»²⁵.

Конкретным содержанием указанная соразмерность именно как мера права наполняется в рамках определенной правовой системы. Вот почему, на наш взгляд, отвлеченное рассмотрение справедливости как «общеправового» принципа, как он рассматривается в теории права, не способствует раскрытию его регулятивного содержания в рамках действующей правовой системы. Как справедливо заметил профессор В. И. Крусс, «номинально являясь общепризнанными и непосредственно конституционными, названные принципы тем не менее сами по себе “ничего не говорят” или говорят “слишком много”, существуя одновременно в различных контекстах и дискурсах (причем не только правового характера), и в силу этого “нуждаются” в конституционной интерпретации, предполагают ее применительно к конкретным обстоятельствам правопользования»²⁶.

²⁴ См.: Гринберг Л. Г. Категория справедливости в современной буржуазной философии права // Правоведение. 1968. № 2. С. 33–42.

²⁵ Там же.

²⁶ Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 444.

*Н. Н. Аверьянова**

Полномочия местных органов власти в сфере управления земельными отношениями

На основе законодательства о местном самоуправлении, земельного и градостроительного законодательства анализируются основные полномочия местных органов власти в сфере управления земельными отношениями: резервирование и изъятие земель для муниципальных нужд, подготовка и утверждение правил землепользования и застройки муниципальных образований, муниципальный земельный контроль, установление земельного налога, а также рассматривается процесс управления муниципальной земельной собственностью. В статье поднимаются наиболее актуальные проблемы, возникающие при осуществлении указанных полномочий местными органами власти, формулируется авторская позиция в отношении вопросов муниципального земельного управления.

On the basis of the law on local self-government, land and town-planning legislation of the analysis of the main powers of local authorities in the sphere of management of land relations: the reservation and withdrawal of land for municipal needs, preparation and approval of land use and development rules of municipalities, municipal land control, the establishment of a land tax, and also covers the process of management of the municipal property of land. The article considers some of the most urgent problems arising during the implementation of the powers of the local authorities, as well as the author's position in respect to the issues of municipal land management.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, управление земельными отношениями, муниципальный земельный контроль, земельный налог, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, муниципальная собственность на землю.

Key words: bodies of local self-government, management of land relations, municipal land control, land tax, withdrawal of land plots for the municipal needs, and municipal property on land.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ местное

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им Н. Г. Чернышевского.

самоуправление в Российской Федерации – это решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

К ведению органов местного самоуправления отнесено, в том числе, решение земельных вопросов местного значения. Основные полномочия местных органов власти в данной сфере перечислены в ст. 11 Земельного кодекса РФ. Среди них: резервирование и изъятие земель для муниципальных нужд, разработка и реализация правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, реализация местных программ в сфере использования и охраны земель и др.

Перечень земельных вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, дан и в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. Согласимся с мнением Н.А. Гейт, что не решена проблема межотраслевого приоритета в случае противоречия между актами законодательства (речь о Земельном кодексе и Федеральном законе от 06 октября 2003 г.)².

Однако в данном случае такая проблема не прослеживается. Дело в том, что норма Земельного кодекса РФ, т. е. ст. 11 (но не сам Кодекс) является общей в части определения статуса органов местного самоуправления как участников земельных отношений. Тогда как специальный акт – выше-названный Федеральный закон – регулирует конкретные полномочия местных органов в сфере управления земельными ресурсами. Абсолютно солидарны с мнением, что для определения коллизии между нормативными правовыми актами, равными по юридической силе, действует правило о приоритете специальной нормы над общей³.

Между тем, все полномочия, названные в ст. 11 Земельного кодекса, указанный Федеральный закон ранжирует в зависимости от статуса муниципального образования: поселение, городской округ или муниципальный район. И в данном случае интерес представляет сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления различных по статусу муниципальных образований. Так, поселение и городской округ наделены Законом одинаковым объемом полномочий в сфере управления земельными

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2011. № 50. Ст. 7359.

² Гейт Н.А. Конституционно-правовые основы определения полномочий местного самоуправления в сфере земельных отношений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 11–16.

³ Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): моногр. (2-е изд., перераб. и доп.) М.: РАП, Волтерс Клувер. 2010. С. 67.

отношениями (ст. 14, 16 указанного Федерального закона) и только у муниципального района таких управленческих функций несколько меньше (ст. 15 указанного Федерального закона).

Итак, в числе первых в Земельном кодексе названы полномочия органов местного самоуправления по резервированию и изъятию земель для муниципальных нужд соответственно своего муниципального образования. Такими полномочиями обладают все из перечисленных муниципальных образований.

Стоит сказать, что органы местного самоуправления, особенно в последнее время, стали активно использовать данные полномочия для решения местных проблем. Так, в мае 2012 г. глава города Саратова Олег Грищенко заявил, что принято беспрецедентное решение об изъятии у населения земельных участков, чтобы построить на их месте к 2025 г. автостраду протяженностью 2,2 км.⁴ Строительство данной дороги предусмотрено Генеральным планом города Саратова – главным документом территориального планирования муниципального образования.

Следующим полномочием местных органов власти в сфере управления земельными ресурсами является разработка и реализация правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, которые разрабатываются и утверждаются в соответствии с требованиями градостроительного законодательства. Стоит сказать, что Градостроительный кодекс также ранжирует перечень полномочий в этой сфере в зависимости от статуса муниципального образования (поселения утверждают Правила для поселений, округа для себя).

В п. 2 ст. 8 Градостроительного кодекса за муниципальными районами закреплено право на утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий, тогда как в указанном Федеральном законе такое полномочие у муниципального района не значится.

Однако в соответствии с п. 2 ст. 15 указанного Федерального закона органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях.

Это же относится и к осуществлению муниципального земельного контроля. Для поселений и городских округов данное полномочие специально закреплено в соответствующих статьях Федерального закона, для

⁴ Официальный сайт Саратовской городской Думы // URL:<http://www.saratovduma.ru/> (дата обращения: 22 июня 2012 г.)

муниципальных районов закон специально такого полномочия не дает, но из смысла п. 2 ст. 15 оно следует в отношении межселенных территорий.

Между тем, стоит подробнее остановиться на таком виде муниципальной деятельности, как муниципальный земельный контроль. Такое полномочие также закреплено в ст. 11 Земельного кодекса и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г.

В соответствии со ст. 72 Земельного кодекса муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Других нормативных актов, закрепляющих на федеральном уровне правовые основы осуществления муниципального земельного контроля, не существует. Даже не выработано единого законодательного понятия и не сформулированы цели муниципального земельного контроля.

Таким образом, налицо пример делегированного законотворчества, адресованного местным органам власти, которое обязательно для исполнения ими. Иными словами, в данном случае речь идет уже не о праве на законотворчество в данной сфере, а о таковой обязанности⁵.

В данной ситуации неизбежен вопрос: можно ли рассматривать данный «наказ» как пример передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Для этого необходимо вникнуть в природу муниципального земельного контроля. Так, С.А. Боголюбов считает, что в рамках осуществления земельного контроля «муниципальный» и «общественный» земельный контроль – это виды контроля, цель которых – усиление публичности и открытости государственного земельного контроля⁶. Данный вывод подтверждает тот факт, что органы местного самоуправления не наделены властными полномочиями в процессе осуществления земельного контроля, в основном это касается полномочий по привлечению лиц, допустивших нарушение земельного законодательства, к ответственности. Они лишь передают материалы своих проверок в уполномоченный на осуществление государственного земельного контроля орган исполнительной власти⁷.

⁵ См: Аверьянова Н.Н. Земельное законодательство как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Поволжск. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2008. Вып. 10. С. 29.

⁶ Боголюбов С.А. Земельное право: учеб. М., 2010. С. 247.

⁷ См.: Письмо Роснедвижимости от 20.07.2005 № ММ/0644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля» (док-т опубликован не был) // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

Поэтому здесь речь не может идти о передаче государственных полномочий. Однако позволим себе добавить, что этим цели муниципального земельного контроля не исчерпываются. Он, по нашему твердому убеждению, направлен в первую очередь на соблюдение требований земельного законодательства. Об этом свидетельствуют также многочисленные акты органов местного самоуправления, в которых данная цель твердо обозначена.

Следовательно, можно определить, что муниципальный земельный контроль – это самостоятельный вид муниципальной деятельности, направленной на соблюдение требований земельного законодательства, осуществляемый в тесном взаимодействии с уполномоченными органами государственной власти, а также имеющий целью усиление публичности и открытости государственного земельного контроля.

Полномочия по муниципальному земельному контролю еще называют муниципальной функцией. Такое понимание природы муниципального контроля можно встретить в самих муниципальных правовых актах⁸.

Стоит также отметить, что в процессе муниципального земельного контроля участвуют все органы местного самоуправления – как представительные, так и исполнительно-распорядительные. Попытку выстроить систему органов муниципального земельного контроля предприняла, в частности, Н.П. Поставная, которая разделила органы муниципального земельного контроля на органы общего контроля и специального контроля⁹. Но из этой системы выпали представительные органы власти, у которых, как уже отмечалось, существует обязанность по принятию правовых актов о земельном контроле¹⁰.

Существует еще одна сторона проблемы муниципального земельного контроля. Дело в том, что в соответствии с новым законодательством, ограничивающим проверки в отношении предпринимателей¹¹, дано не-

⁸ См., например, Постановление администрации МО г. Энгельс Энгельского муниципального района от 08.11.2010 № 774 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город Энгельс Энгельского муниципального района Саратовской области» // Наше слово – газета для всех и для каждого, № 126 (21611), 12.11.2010.

⁹ Поставная Н.П. Муниципальный земельный контроль и интересы населения // Журн. рос. права. 2009. № 8. С. 56.

¹⁰ Решение Саратовской городской Думы от 24.06.2010 № 52-618 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Город Саратов» // Саратовская панорама. Спецвыпуск. № 64(581). 02.07.2010.

¹¹ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государствен-

сколько иное видение муниципального контроля, принципиальное значение в котором имеет лишение права для органов местного самоуправления на надзор.

В связи с этим в литературе высказывается точка зрения, что после принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. проверять деятельность юридических лиц или индивидуальных предпринимателей на предмет соблюдения норм федерального и (или) регионального законодательства органы местного самоуправления не имеют права¹².

К сожалению, безоговорочное толкование автором положений указанного Федерального закона может привести к ошибочным выводам в отношении земельного контроля, так как в самом определении муниципального контроля (п. 4 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г.) содержится исключение из этого правила. В соответствии с данным исключением органы местного самоуправления могут осуществлять проверки соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Как мы знаем, муниципальный земельный контроль отнесен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения.

В сфере управления земельными отношениями органы местного самоуправления выполняют и другие управленческие функции, не названные в ст. 11 Земельного кодекса и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. В частности, такой функцией является установление ставок по уплате земельного налога. В соответствии с гл. 31 Налогового кодекса Российской Федерации земельный налог является местным налогом, поэтому устанавливается и прекращает действовать в соответствии с нормативными актами представительных органов местного самоуправления.

При этом в самом Налоговом кодексе в зависимости от вида использования земель устанавливаются максимальные ставки земельного налога, превысить которые органы местного самоуправления не имеют права. Анализ решений представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории Саратовской области, выявляет определен-

ного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; Рос. газета. 27.06.2012. № 144.

¹² Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля // Совр. право. 2009. № 10. С. 67.

ную закономерность, в соответствии с которой органы местного самоуправления практически во всех случаях устанавливают максимальные ставки, т. е. они не пользуются правом на уменьшение ставок по земельному налогу¹³. Думается, что такая тенденция характерна для всей России. Таким образом, решения органов местного самоуправления в этой части носят в основном формальный характер, в большинстве случаев они написаны словно «под копирку».

Но стоит отметить и позитивные моменты. Так, органы местного самоуправления наделены правом устанавливать дополнительные льготы по уплате земельного налога, не предусмотренные Налоговым кодексом. Большинство органов местного самоуправления игнорируют это право. Однако есть и исключения. Так, в соответствии с решением Совета депутатов Малоекатериновского МО Калининского муниципального района физические лица, имеющие трех и более детей в возрасте до 18 лет или детей, учащихся на дневной форме обучения до 23 лет, кроме семей, дети которых находятся на государственном обеспечении имеют право на получение льгот в виде 50 % освобождения от налогооблагаемой базы по земельному налогу, за исключением использования земельных участков для предпринимательских целей и земельных участков, сданных в аренду¹⁴.

Такая практика, реализуемая органами местного самоуправления, является логичной частью государственной демографической и социальной политики, проводимой в последнее время. Другие муниципальные образования могли бы перенять этот крайне позитивный опыт.

Другой вопрос, касающийся земельного налога – это проблема налогооблагаемой базы. Как известно, земельный налог рассчитывается от кадастровой стоимости земельного участка. Поэтому размер земельного налога зависит в большей степени не от установленной ставки, а от кадастровой стоимости земельного участка.

¹³ См., например, Решение Совета Елшанского МО Новобураского муниципального района от 30.11.2011 № 117 (ред. от 07.02.2012) «Об установлении ставок, порядка и сроков уплаты земельного налога на территории Новобураского муниципального образования на 2012 год» // Наше время. № 12(9694). 15.02.2012; Решение городского Совета Горновского МО Краснопартизанского муниципального района от 16.04.2012 № 134 «Об установлении земельного налога на территории Горновского муниципального образования Краснопартизанского муниципального района» // Заволжские степи. № 32(9592). 26.04.2012 и др.

¹⁴ Решение Совета депутатов Малоекатериновского МО Калининского муниципального района от 25.11.2010 № 34-84/02 (ред. от 21.12.2010) «Об установлении земельного налога на территории Малоекатериновского муниципального образования» // Нар. трибуна. № 135(14725), 27.11.2010.

В соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель¹⁵ кадастровую оценку земель осуществляет федеральный орган государственной власти, ответственный за проведение кадастрового учета земель (в настоящее время Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии), а утверждает результаты кадастровой оценки орган исполнительной власти субъекта России. Таким образом, органы местного самоуправления полностью исключены из процесса определения налогооблагаемой базы по земельному налогу. Нам видится в этом еще одна причина необоснованно высокой кадастровой оценки земель, о которой много говорится в литературе¹⁶.

Стоит отметить, что деятельность органов местного самоуправления немыслима без финансовой основы, поэтому органы местного самоуправления не только решают земельные вопросы наряду с иными вопросами местного значения, они наделены правом муниципальной собственности на землю, гарантированным Конституцией Российской Федерации.

В связи с этим существует точка зрения, в соответствии с которой органы местного самоуправления как участники земельных отношений наряду с органами государственной власти имеют особый двойной статус. С одной стороны, они реализуют публичную функцию по регулированию земельных отношений, и в этой ипостаси стоят «над» другими участниками, с другой стороны, как субъекты гражданско-правовых отношений они становятся равноправными их участниками¹⁷. Полностью согласимся с указанным мнением, однако при этом стоит отметить, что, несмотря на равенство форм собственности в России, статус публичного собственника несколько отличается от статуса частного собственника. Такие отличия касаются всех полномочий собственника: и владения, и пользования и распоряжения. Особый публичный субъект диктует особые полномочия (например, особый порядок продажи земельных участков, находящихся в

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 (ред. от 30.06.2010) «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1709.

¹⁶ «Многokратное увеличение кадастровой стоимости земли, вызванное новой методикой ее перерасчета, может поставить предприятия среднего и малого бизнеса на грань разорения» / Интервью с руководителем комитета по промышленной политике регионального отделения Всероссийской общественной организации «Опора России» Денисом Константиновым // Южноуральская панорама. 21.04.2011. № 146 (1458).

¹⁷ См., например, Раскошнова С.В. Классификация полномочий органов местного самоуправления в области земельных отношений // Правовые вопросы строительства. 2007. № 2; См.: Анисимов А.П., Алексеев А.П. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: вопросы классификации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2.

публичной собственности: публичные торги или заявительный, не характерный для сделок между частными лицами).

В настоящее время государственная и муниципальная собственность на землю не разграничена и в большинстве случаев такими земельными участками (публичная собственность на которые не разграничена) распоряжаются органы местного самоуправления. Иначе говоря, здесь имеет место передача государственных полномочий органам местного самоуправления.

Таким образом, отсутствует государственная регистрация права муниципальной собственности на большинство земель, которыми распоряжаются органы местного самоуправления, что позволяет сделать вывод о том, что муниципальная собственность на землю сегодня носит в большей степени разрешительный характер, т. е. она существует за рамками общих норм гражданского законодательства, поскольку имеет не частно-правовую, а административно-правовую природу и полностью зависит от воли органов государственной власти.

В заключение нельзя не отметить тот факт, что в сфере управления земельными отношениями органы местного самоуправления имеют определенную компетенцию, но в большинстве случаев представленные им полномочия в данной сфере не наделяют эти органы в полной мере властными функциями. Практически во всех функциях управления земельными отношениями деятельность органов местного самоуправления существенно ограничена полномочиями органами государственной власти как в сфере земельного контроля, земельного налога, так и осуществления права муниципальной собственности на землю. Думается, что расширение полномочий органов местного самоуправления в данной сфере, наделение их в большей степени самостоятельностью позитивно сказалось бы на процессе управления земельными отношениями, так как органы местного самоуправления наиболее «близки к народу», в большей степени осведомлены о проблемах в данной сфере.

Е. В. Бердникова *

Роль и место общественного контроля в механизме защиты прав человека и гражданина России

В статье рассматриваются особенности правового регулирования общественного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, исследуются основные направления и субъекты, осуществляющие общественный контроль. Автором делается вывод о важной роли общественного контроля в российском правозащитном механизме и необходимости расширения сферы правовой регламентации общественного контроля.

In article features of legal regulation of public control in the sphere of protection of the rights and freedoms of the person and the citizen are considered, the main directions and the subjects who are carrying out public control are investigated. The author draws a conclusion about an important role of public control in the Russian human rights mechanism and need of expansion of the sphere of a legal regulation of public control.

Ключевые слова: общественный контроль, защита прав человека, общественная наблюдательная комиссия, Общественная палата Российской Федерации, гражданское общество.

Key words: public control, protection of human rights, public observant commission, Public chamber of the Russian Federation, civil society.

Защита прав и свобод человека и гражданина является приоритетной задачей Российского демократического государства, обусловленной как универсальными международными принципами и нормами, действующими в данной сфере, так и внутренним национальным законодательством, развивающим смысл и содержание ст. 2 Конституции РФ, определяющей человека, его права и свободы высшей ценностью. Аксиологический подход к констатации правового статуса личности, сформулированный на конституционном уровне, играет очень важную роль в становлении правового государства, главным образом стимулируя развитие эффективного правозащитного механизма, включающего многообразные институты государственного и общественного характера.

* Кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского.

Анализируя состояние конституционного механизма защиты прав человека в Российской Федерации, следует констатировать, что, несмотря на достаточно большое количество судебных и несудебных форм, позволяющих обеспечить эффективные праввосстановительные меры, процесс формирования дополнительных средств и институтов в гуманитарной сфере продолжается по настоящее время. Так например, Указом Президента РФ от 22.06.2012 г. учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, основной функцией которого должна стать преимущественно защита прав и законных интересов представителей бизнеса, их соблюдение органами власти и их должностными лицами. Таким образом, наряду с такими влиятельными неправительственными организациями, как, например, Торгово-промышленная палата РФ или «Опора России», главными задачами деятельности которых являются вопросы защиты прав предпринимателей, появился государственный институт, действующий в этой же сфере, но наделенный административным ресурсом, что наверняка будет способствовать более эффективному представительству интересов подопечных, особенно в процессе взаимодействия с органами государственной власти. По мнению В.В. Чуксиной, становление новых правозащитных институтов, с одной стороны, расширяет границы гарантированных конституционных прав граждан Российской Федерации, а с другой стороны, именно несудебный механизм обеспечения прав человека – самое слабое звено в правовой системе России¹. К сожалению, на сегодняшний день, оценивая качество судебной защиты прав человека, нельзя с абсолютной уверенностью констатировать, что российское правосудие является наиболее совершенным праввосстановительным средством. В первую очередь обращает на себя внимание проблема доступности и открытости национальной судебной системы, которая зачастую становится объектом серьезной критики как ученых, так и представителей общественности. Уровень транспарентности, равно как и независимости правосудия, прямым образом детерминирует степень правовой защищенности граждан, одновременно определяя и реализацию принципа равенства прав всех перед законом и судом.

Вообще тема соблюдения прав человека органами публичной власти и их должностными лицами на сегодняшний день в Российской Федерации

¹ См.: Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 6. Электронный ресурс. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

стоит достаточно остро, так как зачастую уполномоченные структуры и лица, которые, с одной стороны, по своей природе должны обеспечивать реализацию интересов граждан, с другой стороны, могут сами же препятствовать их исполнению, а иногда и нарушать их права, что, конечно, является грубым нарушением конституционных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. На наш взгляд, разрешить сложившуюся проблему позволяет активное внедрение в российский правозащитный механизм разнообразных форм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Общественный контроль представляет собой универсальную форму деятельности граждан и институтов гражданского общества, позволяющую:

- 1) обеспечить открытость органов государственной власти;
- 2) противодействовать развитию тенденций коррупционных практик в органах государственной власти, развивающихся вследствие корпоративной закрытости;
- 3) реализовать конституционный принцип народовластия, усиливая демократический характер государства;
- 4) стимулировать гражданскую активность при принятии управленческих решений органами государственной власти;
- 5) участвовать гражданам в управлении делами государства;
- 6) обеспечить соблюдение и защиту прав человека и гражданина.

На сегодняшний день не сформулировано однозначного комплексного определения «общественный контроль», да и сам термин зачастую дополняется рядом синонимичных понятий «гражданский контроль», «социальный контроль» и т. д., которые во многом компилируют содержание друг друга. В целом исследователи сходятся в том, что общественный контроль неразрывно связан с деятельностью институтов гражданского общества. Так, В.В. Гриб говорит о том, что развитие гражданского общества – это развитие одной из важнейших его функций: общественного контроля во всех сферах государственной жизни². По мнению С.М. Зубарева, общественный контроль представляет собой системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные

² См.: Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юрид. мир. 2010. № 3. С. 32–39. Электронный ресурс. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

органы либо к общественному мнению³. В ежегодном докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2011 г. общественный контроль определяется как «система мероприятий и мер, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на улучшение качества разрабатываемых, принимаемых и реализуемых властных решений, повышение эффективности деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций и учреждений с целью соблюдения общепризнанных норм международного права и национального законодательства указанными органами и организациями и их должностными лицами, а также негосударственными органами, организациями и их должностными лицами»⁴.

Следует согласиться с мнением авторов, которые считают гражданское общество, его развитие и функционирование знаковым событием в формировании института общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. На наш взгляд, возможность осуществления общественного контроля наряду с контролем государственным как формы взаимодействия государства и гражданского общества обусловило паритетность в отношениях этих двух институтов.

Важность общественного контроля для развития российской политической системы неоднократно признавалась и подчеркивалась в публичных выступлениях первых лиц государства. Так, на заседании Совета Федерации Федерального Собрания, которое состоялось 27 июня 2012 г., Президент РФ В.В. Путин отметил, что «все ключевые решения власти, базовые законопроекты должны проходить через широкое гражданское обсуждение, через общественный аудит. Это наша принципиальная позиция. Надо активно привлекать к такой работе граждан России, общественные, предпринимательские объединения, ключевые профессиональные и социальные группы, регионы и муниципалитеты, разумеется»⁵.

³ См.: Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13. Электронный ресурс. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁴ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. 144 с. Электронный ресурс. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации: URL: <http://www.oprf.ru/documents/1151/1568/?PHPSESSID=9q5d9t2uol82vgrfhha035smt4>. Дата доступа 27.06.2012 г.

⁵ Официальный сайт Президента Российской Федерации. Электронный ресурс. URL: <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/15778>. Дата доступа 29.06.2012 г.

Общественный контроль способствует выявлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина в различных сферах общественных отношений, что говорит о его важной обеспечительной функции в правозащитном механизме. Как справедливо отмечает профессор Г.Н. Комкова: «Результатом общественного контроля является применение мер общественного воздействия, а также обжалование противоправных действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц в суд, обращение в прокуратуру, другие правоохранительные органы и вышестоящие органы власти»⁶. Таким образом, с одной стороны, защита прав и свобод человека и гражданина является одной из важнейших функций общественного контроля, а с другой стороны, в российском правозащитном механизме общественный контроль выполняет роль структурного элемента, посредством которого обеспечивается функциональная связь негосударственных правозащитных институтов и органов власти.

В российской системе защиты прав и свобод человека и гражданина общественный контроль реализуется в деятельности следующих субъектов гражданского общества:

- 1) общественных наблюдательных комиссий, создаваемых в соответствии с нормами Федерального закона от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁷;
- 2) Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ;
- 3) правозащитных организаций;
- 4) общественных и экспертных советов, создаваемых при органах государственной власти.

Данный перечень отнюдь не может рассматриваться как исчерпывающий вследствие открытости российской системы защиты прав человека и ее постоянного развития, в том числе посредством появления новых правозащитных структурных элементов. Не секрет, что отдельные категории граждан нуждаются в особой защите их прав и свобод, что вынуждает государство в тесной связи с общественными структурами усиливать меры и

⁶ См.: Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде: моногр. / под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2009. С. 90–91.

⁷ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2011. № 50. Ст. 7353.

изыскивать дополнительные средства для их полноценной охраны. Сравнительно новым элементом в российской правозащитной системе стали общественные наблюдательные комиссии, осуществляющие общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Основными задачами общественной наблюдательной комиссии в соответствии с федеральным законом являются:

1) осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в котором образована общественная наблюдательная комиссия;

2) подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля;

3) содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Результаты институционализации общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания нельзя оценивать однозначно положительно, так как практическая деятельность общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК) сопряжена с определенными проблемами, вызванными как недостатками федерального закона, так и грубыми нарушениями предписаний действующего законодательства со стороны представителей Федеральной службы исполнения наказаний и самих членов ОНК.

Наиболее распространенными нарушениями в данной сфере являются: препятствие со стороны руководства учреждений уголовно-исполнительной системы членам ОНК в доступе в проверяемые учреждения; сокрытие руководителями исправительных учреждений информации о фактах нарушения прав граждан и чрезвычайных происшествиях; игнорирование руководством подразделений ГУФСИН рекомендаций ОНК, вынесенных по итогам проверки исправительных учреждений.

По данным Доклада Общественной палаты РФ за 2011 г., к числу наиболее острых проблем относится тот факт, что Постановление Правительства Российской Федерации № 3 от 14 января 2011 г. «О медицинском освидетельствовании подозреваемых и обвиняемых в совершении пре-

ступлений», по мнению членов ОНК, практически не работает. Свидетельством этого стали новые факты смертельных исходов при лечении больных (подозреваемых и обвиняемых), не представлявших опасности для общества, но содержащихся под стражей⁸.

Особую проблему также представляет недостаточное материально-техническое обеспечение деятельности ОНК, связанное с тем, что в соответствии с федеральным законом, финансирование члена ОНК осуществляется общественным объединением, выдвинувшим его кандидатуру в состав общественной наблюдательной комиссии. Следовательно, оно должно полностью возмещать расходы, связанные с осуществлением полномочий своего делегата, оказывать содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности соответствующей общественной наблюдательной комиссии.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не обязаны, а только вправе оказывать финансовую, имущественную, консультационную, информационную и иную поддержку общественным наблюдательным комиссиям. Таким образом, многие комиссии, вынужденные искать транспортные средства для посещения учреждений, средства связи и т. д., оказываются в затруднительном положении при реализации возложенных на них полномочий.

В целом контрольная деятельность общественных наблюдательных комиссий, основанная на принципах приоритета прав человека, добровольности, равноправия, объективности и законности, является важным фактором, способствующим развитию демократических основ правового государства. Думается, что практика правового закрепления механизма общественного контроля в сфере обеспечения прав и свобод отдельных категорий граждан может иметь достаточно позитивный опыт, направленный на укрепление и расширение системы конституционных гарантий правового статуса личности.

На сегодняшний день на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ находится еще один нормативный правовой акт, направленный на закрепление механизма общественного контроля в сфере защиты прав и свобод граждан. Речь идет о проекте Федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и

⁸ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. 144 с. Электронный ресурс. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladoprf2011.pdf/>. Дата обращения: 27.06.2012.

детей, оставшихся без попечения родителей», внесенном Президентом Российской Федерации⁹.

Законопроектом предусматривается, что субъектами общественного контроля в указанной сфере являются:

1) общественные наблюдательные комиссии по контролю за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – общественные наблюдательные комиссии), образованные как на федеральном уровне (Федеральная общественная наблюдательная комиссия), так и на уровне субъектов Российской Федерации (региональные общественные наблюдательные комиссии);

2) члены таких комиссий, назначаемые советом Общественной палаты Российской Федерации;

3) утверждаемые общественными наблюдательными комиссиями доверенные специалисты (специалисты в области педагогики, психологии, юриспруденции, конфликтологии, медицины, психиатрии).

Участвовать в выдвижении кандидатур в члены общественных наблюдательных комиссий в соответствии с законопроектом, кроме общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, будут также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам человека и уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

По замыслу разработчиков данного акта принятие законопроекта будет способствовать обеспечению гарантий прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также привлечению институтов гражданского общества к решению проблемы обеспечения прав указанных детей и лиц.

Оценивать правовую эффективность данного законопроекта на сегодняшний день достаточно сложно, однако его актуальность не вызывает сомнений ввиду особой социальной уязвимости категории граждан, которая является предметом правового регулирования представленного норма-

⁹ См.: О проекте Федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: Постановление ГД ФС РФ от 16.03.2012 № 179-6 ГД // СЗ РФ. 2012. № 13. Ст. 1455.

тивного правового акта. С другой стороны, уже сейчас возникают сомнения по поводу совершенства самого механизма общественного контроля, который во многом сходен с механизмом общественного контроля в рассматриваемой выше уголовно-исполнительной системе. Следует отметить, что многие положения представленного законопроекта аналогичны положениям Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», что может повлечь в правоприменительной деятельности (в случае его принятия) те же нарушения и проблемы, которые возникают сегодня в связи с реализацией действующего закона.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что возможности общественного контроля в правозащитной системе очень высоки, особенно в сфере защиты прав и свобод отдельных категорий граждан, и этот ресурс необходимо использовать гораздо шире. Думается, что в России для полноценного функционирования общественного контрольного механизма не хватает достаточной правовой институционализации. Сегодня имеются все предпосылки для принятия единого нормативного акта об общественном контроле, в котором необходимо четко определить общие принципы и формы осуществления общественного контроля, ограничения и ответственность должностных лиц. Важно учитывать, что общественный контроль и участие в нем правозащитных организаций – это не только «исключительное дело» гражданского общества, но и стратегический интерес государства, которое на конституционном уровне закрепило свою обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

*М. Л. Воронкова**

История взаимодействия государства и религиозных объединений в России

В статье рассматривается история взаимодействия государства и религиозных объединений в России. Автор выделяет периоды в истории взаимодействия государства и религиозных объединений, пытается проанализировать плюсы и минусы данных периодов.

The article deals with the history of interaction between religious associations and the state in Russia. The author identifies the periods in the history of interaction between religious associations and the state, and makes an attempt to analyze pros and cons of the periods.

Ключевые слова: история взаимодействия государства и религиозных объединений, периоды, христианство, православие, ислам, иудаизм, буддизм.

Key words: the history of interaction between religious associations and the state, history periods, Christianity, Orthodoxy, Islam, Judaism, Buddhism.

В российской истории взаимодействия государства с религиозными объединениями можно выделить три периода, которые существенно отличались друг от друга, но не были противоположны. Каждый из них подготавливал почву для событий, происходящих в последующем. Деление на периоды связано с историей православия и других конфессий в России, с особенностями их правового статуса.

Первый период связан с государственным статусом Русской православной церкви, второй – атеистический, третий период, когда в России был установлен режим светского государства. Первый период начинается в X в., когда на Руси принимают христианство и заканчивается в 1918 г., когда был установлен режим отделения церкви от государства. С принятием христианства фактически начинается тесное взаимодействие государства с православной церковью. В этом периоде можно выделить как минимум четыре подпериода.

* Доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П. А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Первый подпериод связан с принятием христианства, с Киевской Русью, когда православие становится государственной религией. Тогда церковь и государство развиваются как фактически равноправные партнёры. Наблюдается высокий авторитет церковной власти, поскольку «первые три столетия после крещения митрополитами на Руси, за редкими исключениями, были греки или балканские огреченные славяне. Их направлял на Русь сам император, а рукополагал сам Вселенский патриарх»¹. Этот факт не позволял князьям диктовать митрополитам свои условия и влиять на их решения. В это время церковь активно влияет на создание Русского государства, но сама остаётся зависимой от Византии. Однако в обществе наблюдается двоеверие. Ещё несколько веков православие сосуществует со славянским язычеством.

Второй подпериод связан с монголо-татарским игом. В эту эпоху церковь выступала в качестве посредника между татарами и Русью.

Третий подпериод продолжается с XV по XVII вв. Это время самостоятельности Русской православной церкви и её противоречивого развития, противоположных процессов во взаимоотношениях с государством. С одной стороны, в XV в. развивается монашество, русская церковь становится независимой от Константинополя. В начале XVII в. православная церковь играет огромную роль в восстановлении государственности, победы русского народа над польскими захватчиками. С другой стороны, церковь теряет свой авторитет в период правления Ивана Грозного, который «просто убирал и уничтожал митрополитов до тех пор, пока не запугал их настолько, что последний митрополит его царствования, Афанасий уже ни в чём ему не перечил, даже когда Иван взял себе седьмую жену»². Пошатнулся авторитет церкви и во время раскола, во время реформ патриарха Никона, который вступил в конфликт с царской властью, фактически пытаясь отнять власть у монарха. Всё это привело к тому, что церковь как институт оказалась крайне ослабленной и не смогла противостоять сращиванию с государством.

Следующий подпериод предрешил судьбу Русской православной церкви в XX в. Петр I упразднил патриаршество, сделав церковь частью бюрократической системы. С этого времени «государство контролировало церковь, а император юридически считался ее главой. Во главе высшего церковного органа – Святейшего синода стоял светский чиновник – обер-

¹ Поспеловский Д.В. Русская православная церковь в XX веке. М.: Республика, 1995. С. 11.

² Там же. С. 15.

прокурор... Церковь фактически потеряла возможность самостоятельного голоса. В государственных делах и в жизни общества, становясь ведомством по духовной части в ряду других государственных ведомств, она и ее служители слились в народном сознании с представителями власти и стали, таким образом, ответственными за все деяния этой власти», – констатирует С.Ю. Наумов³.

Оставшись без патриарха православная церковь стала выполнять несвойственные ей функции, контрольные и полицейские, монархи существенно влияли на политику церкви, вмешиваясь в её внутренние дела, диктуя свои условия.

Таким образом, данный период взаимодействия характеризуется противоречивыми тенденциями. Придав византийскому христианству статус государственной религии, государство строит с ним отношения в зависимости от политической, экономической, духовной ситуации в обществе, кроме того многое зависело от личности монарха и личности митрополита или патриарха. Другие религии в данный период играли незначительную роль.

Плюсом данного периода является то, что государственная церковь помогала народу возродить свою государственность, взаимодействовала с государством в области образования, благотворительности, нравственности и культуры. Минусом данного периода является следующее: во-первых, государство вмешивалось во внутренние дела церкви, что привело к её сращиванию с бюрократическим аппаратом. Церковь также пыталась присвоить себе несвойственную ей политическую функцию. Во-вторых, в этот период другие конфессии не могли полноценно развиваться, подданные преследовались по религиозному принципу, лишались части прав, если не принадлежали к православной вере, в официальных документах необходимо было указывать свою религиозную принадлежность.

Следующий период – советский, связан с установлением в России атеистической идеологии. Его тоже можно разделить на подпериоды и первый из них 1917–1943 гг.

В 1917 г. духовенство само предприняло попытку реформирования церкви. На Всероссийском поместном церковном соборе, проходившем с июня 1917 по сентябрь 1918 г., Русская православная церковь попыталась

³ Наумов С.Ю. Православие и российская государственность: в зеркале перемен // Власть. 2004. № 4. С. 38.

восстановить свою независимую инфраструктуру. На Соборе был избран патриарх, которым стал митрополит Тихон (Василий Белавин), были приняты уставы соборной структуры всей церкви с предоставлением на всех уровнях широкой инициативы снизу и выборного начала. Основной помехой, остановившей деятельность Собора и сделавшей невозможным выполнение его решений, явилась антирелигиозная политика Советского государства.

Самым важным нормативно-правовым актом в области взаимодействия государства с церковью стал Декрет от 20 января 1918 г. об отделении церкви от государства и школы от церкви⁴ (тезисы этого Декрета были опубликованы уже в январе 1918 г.), в соответствии с которым Русская православная церковь была отделена от государства. Местные органы власти не могли издавать какие-либо законы и постановления в этой сфере (ограничивавшие или дающие привилегия какому-либо вероисповеданию). В п. 3 Декрета было закреплено право на свободу совести, в нем говорилось, что «каждый гражданин может исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Всякие правопривилегии, связанные с исповеданием какой бы то ни было веры или неисповеданием никакой веры, отменяются»⁵. С этого момента в официальных актах не нужно было указывать религиозную принадлежность. Вместе с тем Декрет лишал церковь всего имущества, движимого и недвижимого, и права владеть им, кроме того, церковь лишалась прав юридического лица. Помимо этого, во всех государственных, общественных и частных учебных заведениях запрещалось преподавание религиозных вероучений (п. 9 школа отделяется от церкви).

Советская власть под предлогом помощи голодающим разворачивает широкую антирелигиозную кампанию. Так, по распоряжению правительства Всероссийский церковный комитет помощи голодающим был закрыт, а собранные средства переданы правительственному комитету помощи голодающим (Помголу). 23 февраля 1922 г. был принят Декрет ВЦИК «Об изъятии церковных ценностей и колоколов»⁶. Советское правительство признает этот Декрет необходимым из-за тяжелого положения в голодающих районах. Истинные причины были угаданы патриархом Тихоном, ко-

⁴ См.: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М.: Юрид. лит., 1984. С. 28.

⁵ Там же. С. 29.

⁶ Куроедов В.А. Религия и церковь в советском обществе. М.: Политиздат., 1984. С. 45.

торый отмечал среди них стремление скомпрометировать церковь в глазах народных масс.

Законодательство в 1922 г. все более ужесточается. Декретом ВЦИК от 12 июля 1922 г. (ст. 477), постановлением ВЦИК и СНК от 3 августа 1922 г. (ст. 622), инструкцией ВЦИК от 10 августа 1922 г. (ст. 623) был введен принцип обязательной регистрации любых обществ, союзов и объединений (включая религиозные общины) в Народном комиссариате внутренних дел и его местных органах, которым теперь принадлежало безусловное право разрешать или запрещать существование таких общин. При регистрации было обязательным представление полных сведений (включая партийную принадлежность) о каждом из членов общины, устава общества и целого ряда других документов.

Чтобы облегчить задачу по уничтожению Русской православной церкви, власти стремились заручиться чем-то вроде союза с другими конфессиями или обеспечить нейтралитет с их стороны. Это подтверждается тем, что некоторым из них были даны определенные привилегии. Например, в 1918 г. был создан Комиссариат по делам мусульманских народностей. Некоторые конфессии пытались обратить сложившуюся ситуацию себе на пользу. Евангелисты и католики сначала приветствовали закрепление отделения церкви от государства, предполагая, что национализация коснется только собственности Русской православной церкви. Но в последующие годы все конфессии пережили жестокие репрессии и гонения.

Вслед за довольно выгодными для мусульман актами, такими, например, как обращение Совета Народных Комиссаров Советской России «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 20 ноября 1917 г.⁷, уже через два года последовали довольно жесткие по отношению к мусульманам меры. «В 1919 г. в Средней Азии конфискуются вакуфные земли, доходы от которых шли на религиозные нужды (закят) и на благотворительные цели (саадака), ликвидируются мектебы (общеобразовательные школы для мусульман), в Восточной Бухаре при установлении Советской власти под учреждения занимаются мечети»⁸.

В 1930-е гг. были закрыты многие костелы, протестантские молельные дома, мусульманские мечети, тогда же был закрыт буддийский дацан, единственный в Ленинграде, созданный усилиями этнических бурят и кал-

⁷ Садур В.Г. Мусульмане в СССР: история и современность. На пути к свободе совести / под ред. Д.Е. Фурмана и о. Марка (Смирнова). М.: Прогресс, 1989. С. 430.

⁸ Там же. С. 432.

мыков в 1913 г. Советская власть не нуждалась ни в одном из религиозных учений, признавая за собой лишь марксистскую идеологию.

Только 8 апреля 1929 г. на заседании президиума ВЦИК было принято постановление «О религиозных объединениях»⁹, которое регулировало правовой статус религиозных объединений в Советском Союзе на протяжении 60 лет. Но это отнюдь не улучшило положения церковных организаций в стране. Данное постановление ограничило деятельность объединений удовлетворением религиозных потребностей верующих, а круг их действия – стенами молитвенного здания. «Оно законодательно закрепило вытеснение религиозных объединений из всех сфер гражданской жизни и ввело целый ряд ограничений на деятельность религиозных обществ (свыше 20 человек) и групп верующих (менее 20 человек)»¹⁰.

Несмотря на то что ни одно религиозное объединение по Постановлению от 8 апреля 1929 г. не получило статуса юридического лица, все они были обязаны регистрироваться. Процедура регистрации была очень осложнена и отнимала много времени. Кроме того, местные власти имели право отказать в регистрации. В соответствии с принятым постановлением запрещалось проводить общие собрания религиозных обществ без разрешения властей (ст. 12); заниматься благотворительностью (ст. 17); созывать религиозные съезды и совещания (ст. 20). Было запрещено преподавание каких бы то ни было религиозных вероучений в специально не предназначенных для этого заведениях (ст. 18). Ситуация с религиозным образованием в те годы была плачевна, поскольку практически все специально предназначенные для этих целей заведения были закрыты.

Таким образом, церковь была отделена не только от государства, но и от жизни общества в целом.

Второй подпериод начинается с 1943 по 1958 гг. Во время Великой Отечественной войны политика партии по отношению к Русской православной церкви и другим конфессиям несколько изменилась в лучшую сторону (так, в 1943 г. с разрешения И.В. Сталина Русская православная церковь открывает банковский счет и де-факто становится юридическим лицом).

«В тяжелейшие дни начала войны Сталин, может быть, инстинктивно понял, а скорее исходя из сугубо рационалистических и прагматических

⁹ СУ РСФСР. 1929. № 35. Ст. 353.

¹⁰ Лиценбергер О.А. Римско-католическая церковь в России, история и правовое положение. Саратов: ПАГС, 2001. С. 257.

соображений, пришел к заключению, что ни его социальная система, ни власть не удержатся под ударами немецких армий, если не обратиться к исконным стремлениям и самобытности русского народа»¹¹. И.В. Сталин понимает, что ему нужна помощь и церкви, которая имеет глубокие социальные и духовные корни в обществе. Вскоре после начала Великой Отечественной войны разрешаются общецерковные соборы, снимаются ограничения на внекультовую деятельность православных, не ставятся препятствия массовым богослужениям и церемониям, открываются храмы.

Третий подпериод продолжался с 1958 по 1975 г. «В эти годы Русская Православная Церковь вновь лишилась половины возвращенных ей храмов, монастырей, духовных семинарий. Была отменена регистрация значительной части религиозных общин иных конфессий. Приняты нормативные акты, подрывающие экономическую основу деятельности религиозных организаций: постановления Совета Министров СССР от 16 октября 1958 г. «О монастырях в СССР», от 6 ноября 1958 г. «О налоговом обложении доходов монастырей», от 16 октября 1958 г. «О налоговом обложении доходов предприятий епархиальных управлений, а также доходов монастырей» и другие»¹².

Некоторая стабилизация отношений между государством и религиозными объединениями наступает в 1970-е гг. (четвёртый подпериод 1975–1990 гг.). В июле 1975 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений и дополнений в постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 8 апреля 1929 г. «О религиозных объединениях»»¹³. Сняв некоторые ограничения финансового характера, этот документ предоставил также религиозным организациям следующие права: право приобретения транспортных средств, право аренды, строительства и покупки зданий для своих нужд, право производства и продажи церковной утвари и предметов религиозного культа.

Конституция 1977 г. мало что изменила. Только термин «антирелигиозная пропаганда» был заменен в ней на более благозвучный «атеистическая пропаганда». В это время продолжает действовать в неизменном виде Декрет СНК РСФСР «Об отделении церкви от государства и школы

¹¹ Якунин В.Н. Изменение государственно-церковных отношений в годы Великой Отечественной войны // Власть. 2002. № 3. С. 68.

¹² См.: Вероисповедная политика Российского государства / отв. ред. М.О. Шахов. М.: РАГС, 2003. С. 47.

¹³ См.: СУ РСФСР. 1975. № 27. Ст. 572.

от церкви». Реальные перемены начали происходить только в середине 1980-х гг. В целом этот период был крайне тяжёлым для всех религиозных конфессий. Государство сначала ввело свободу совести, (что было плюсом данного периода), но затем фактически попыталось уничтожить все конфессии. Это крайне негативно повлияло на развитие нашего общества в духовно-нравственном смысле.

Третий период начинается в 1990 г., когда был сформирован Комитет по свободе совести, вероисповедания и благотворительности, входивший в состав вновь избранного Верховного Совета РСФСР, на который были возложены контрольно-распорядительные функции в отношении религиозных объединений. Именно этот орган разработал новое законодательство в области государственно-церковных отношений. В связи с созданием такой структуры распоряжением Совета Министров РСФСР от 24 августа 1990 г. был ликвидирован Совет по делам религий при Совете Министров РСФСР¹⁴.

Уже 1 октября 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон СССР «О свободе совести и религиозных организациях»¹⁵, а 25 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон «О свободе вероисповеданий»¹⁶. В связи с принятием этих законов были признаны утратившими силу Декрет СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» и Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 8 апреля 1929 г. «О религиозных объединениях».

Принятие этих двух законов послужило первым шагом на пути к построению в Российской Федерации светского государства, поскольку они реально обеспечивали свободу совести, сняв дискриминационные запреты и ограничения. Религиозные объединения, наконец, в полном объеме получили правоспособность юридического лица.

С принятием 12 декабря 1993 г. Конституции в России был установлен режим светского государства (ст. 14). 26 сентября 1997 г. принят Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹⁷.

¹⁴ СП РСФСР. 1990. № 20. Ст. 162.

¹⁵ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 41. Ст. 813.

¹⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (принят ГД ФС РФ 19.09.1997) (ред. от 23.07.2008) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

В настоящее время в России строится кооперационная модель светского государства, которая требует отдельного глубокого изучения. Данная модель является наиболее приемлемой для Российской Федерации, поскольку в многоконфессиональной стране религиозные объединения стремятся к сотрудничеству с государством в различных сферах.

Таким образом, история взаимодействия государства и религиозных объединений в России разнообразна. Наша страна прошла периоды государственного статуса православной церкви и атеизма. На современном этапе установлен режим светского государства, который, на наш взгляд, является наиболее приемлемым для государства с различными религиозными организациями.

*Т. А. Горюнова**

Принцип равной защиты имущественных прав в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

В статье рассматриваются проблемы равной защиты имущественных прав субъектов гражданских правоотношений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

The article considers the problem of equal protection of property rights of subjects of civil relations in the decisions of the constitutional Court of the Russian Federation.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, равная защита, имущество.

Key words: Constitution of the Russian Federation, the constitutional Court of the Russian Federation, equal protection, to property.

Защита прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией России – обязанность всех органов власти Российской Федерации и общества. В данном случае значительную часть нагрузки берет на себя судебная власть, которая является самостоятельной и независимой ветвью власти в системе разделения властей. Важное значение имеют правовые положения Конституционного Суда РФ, которые в значительной степени восполняют пробелы в Конституции Российской Федерации и основанного на ней отраслевого законодательства.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации в области равной защиты имущественных прав собственности имеет огромное значение не только для судебных, но и для законодательных органов России. Он выступает верховным стражем Конституции Российской Федерации и гарантом конституционно-правового отношения государственной власти к соблюдению прав и свобод человека и гражданина. Мы согласны с мнением Г.Н. Комковой о том, что роль Конституционного Суда РФ в защите принципа равноправия весьма существенна в силу того, что его постановления не только напрямую защищают от нарушения данный консти-

* Кандидат юридических наук, начальник отдела правового обеспечения управления сельского хозяйства Тамбовской области.

туционный принцип, но и транслируются в решениях правоприменительных органов, служат своеобразным предупреждением принятия дискриминационных актов¹⁸.

В соответствии с ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с 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 иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Так, по мнению Д.И. Мейера, право судебной защиты не составляет какого-либо особенного права, так как право судебной защиты сопутствует всякому праву, входит в состав самого понятия о праве: право без права судебной защиты – не право¹⁹.

Как полагает В.В. Витрянский, право на защиту является одним из элементов содержания субъективного гражданского права, который проявляет себя лишь в условиях, когда кто-либо оспаривает, посягает или нарушает это право²⁰.

По мнению В.В. Долинской, право на защиту – одно из правомочий субъективного гражданского права, элемент его содержания²¹.

О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский подчеркивали, что возможность прибегнуть в необходимых случаях к принудительной силе государственного аппарата существует не параллельно с другими, закрепленными в субъективном праве возможностями, а свойственна им самим, так как без этого они не были бы юридическими возможностями²².

По мысли В.С. Ема, право на защиту является элементом правомочия, входящим в содержание всякого субъективного гражданского права, поэтому субъективное право на защиту – это юридически закрепленная возможность управомоченного лица использовать меры

¹⁸ Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве. Саратов, 2003. С. 66.

¹⁹ Мейер Д.И. Русское гражданское право. М., 1997. С. 6.

²⁰ Витрянский В.В. Проблемы арбитражно-судебной защиты гражданских прав участников имущественного оборота: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. 55 с.

²¹ Долинская В.В. Защита гражданских прав: состояние, тенденция и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: в 2 ч. Ч. 1. Гражданское право. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 2002. С. 153.

²² Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Юрид. лит., 1961. С. 225.

правоохранительного характера с целью восстановления нарушенного права и пресечения действий, нарушающих право²³.

Действительно, право на обращение в суд за судебной защитой есть установленная законом возможность всякого заинтересованного лица обратиться в суд для возбуждения производства судебной деятельности в целях защиты нарушенного или оспоренного (действительного или предполагаемого) права или охраняемого законом интереса. Как всякая возможность, практическое осуществление права на обращение в суд должно зависеть от определенных условий, которые связаны с основаниями, дающими возможность не только обратиться в суд, но и возбудить судебную деятельность²⁴.

Так, право на обращение юридических лиц за защитой нарушенных прав в Конституционный Суд Российской Федерации впервые было подтверждено в Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об акцизах», принятом в связи с обращениями акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью и двух товариществ. Признавая обращения указанных субъектов допустимыми, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что они являются объединениями – юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ).

Указанная правовая позиция относительно правосубъектности юридических лиц в сфере конституционного судопроизводства нашла дальнейшее развитие применительно к государственным унитарным предприятиям, когда в Постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Феде-

²³ Российское гражданское право: учеб.: в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010. С. 419.

²⁴ Абознова О.В. Проблемы реализации права на обращение за судебной защитой в гражданском и арбитражном процессе // Закон. 2006. № 11.

рации» Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что государственные предприятия – юридические лица как налогоплательщики в силу признания и защиты равным образом всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ) должны также обладать и соответствующими возможностями защищать свои права на основе конституционных принципов и гарантий в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применены, в том числе в связи с конституционной обязанностью платить налоги и сборы, закрепленной ст. 57 Конституции РФ.

Таким образом, правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, в том числе и на защиту имущественных прав, обладают не только физические, но и юридические лица. Принцип равенства субъектов на обращение за защитой нарушенных прав в Конституционный Суд Российской Федерации соблюдается.

Теперь обратимся к п. 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, где в качестве одного из начал гражданского законодательства установлено обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

В соответствии со ст. 8 и ч. 1 ст. 35 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Право частной собственности охраняется законом.

Обратимся к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова»²⁵.

Конституция Российской Федерации, провозглашая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства (ст. 2), гарантирует каждому свободу экономической деятельности, право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, защиту указанных прав и свобод, в том числе судебную защиту, реализуе-

²⁵ Собрание законодательства РФ. 21.05.2012. № 21. Ст. 2697.

мую на основе равенства всех перед законом и судом (ст. 8; ст. 19, ч. 1 и 2; ст. 35, ч. 1 и 2; ст. 45, ч. 1; ст. 46, ч. 1).

Право собственности и иные имущественные права – в силу ст. 7, 15 (ч. 2), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 46 и 55 (ч. 1 и 3) Конституции Российской Федерации и исходя из общеправового принципа справедливости – подлежат защите на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота – собственников, кредиторов, должников; возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т. е. не ограничивать пределы и применение соответствующих конституционных норм; сама же возможность ограничений и их характер должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей, включая достойную жизнь и свободное развитие человека, обеспечение которых составляет обязанность государства, а также право каждого на жилище (ст. 7; ст. 40; ст. 56, ч. 3, Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации в указанном постановлении обращает внимание на то, что федеральный законодатель призван обеспечивать правовую определенность, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень взаимного доверия между субъектами экономической деятельности и создавая все необходимые условия для эффективной защиты права собственности и иных имущественных прав. Вместе с тем он должен исходить из конституционной обязанности Российской Федерации как социального государства заботиться о благополучии своих граждан, сохраняя им условия для нормального существования, а также из конституционных основ правового статуса личности, в частности требования ст. 17 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, в данном случае права лица обязанного (должника), когда в рамках исполнительного производства возникает необходимость обращения взыскания на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности имущество, с тем чтобы не умалялось достоинство личности и не нарушались социально-экономические права

граждан (ст. 7, ч. 1; ст. 21, ч. 1 Конституции Российской Федерации; ст. 25 Всеобщей декларации прав человека).

В развитие приведенных правовых позиций Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 17 января 2012 г. № 10-О-О отметил, что положение абз. 2 ч. 1 ст. 446 ГПК Российской Федерации, устанавливающее запрет обращения взыскания на жилое помещение, если для гражданина-должника и членов его семьи оно является единственным пригодным для постоянного проживания, во взаимосвязи со ст. 24 ГК Российской Федерации предоставляет гражданину-должнику имущественный (исполнительский) иммунитет, с тем чтобы (исходя из общего предназначения данного правового института) гарантировать указанным лицам условия, необходимые для их нормального существования; такое регулирование выступает процессуальной гарантией социально-экономических прав этих лиц в сфере жилищных правоотношений, оно осуществлено федеральным законодателем в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий и само по себе не может рассматриваться как чрезмерное, противоречащее требованиям ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, ограничение прав кредитора.

С данной позицией Конституционного Суда Российской Федерации нельзя согласиться, так как права одного из участников гражданских правоотношений нарушены. И защитить свои нарушенные имущественные права ему не представляется возможным. Российская Федерация согласно ст. 7 Конституции РФ является социальным государством и обязана обеспечить гражданам достойный уровень жизни. Конституционный Суд РФ видит возможность умаления достоинства личности в случае обращения взыскания на единственное жилое помещение, принадлежащее на праве собственности гражданину-должнику, что противоречит ч. 1 ст. 21 Конституции РФ.

Также, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, в своих решениях на то, что право частной собственности не является абсолютным: в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими ее нормами, в частности ст. 17 (ч. 3) и 19 (ч. 1 и 2) ограничения права собственности могут вводиться федеральным законом, если они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности; при этом конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, выражаю-

щие принцип неприкосновенности собственности, а также конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере (например, Постановления от 20 мая 1997 г. № 8-П, от 31 января 2011 г. № 1-П и др.).

Из этих конституционных положений следует, что все субъекты имущественных отношений должны иметь одинаковые возможности защиты своего имущества и связанных с ним интересов, как правило, без каких-либо привилегий или ограничений, которые могут быть установлены законом в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ только для достижения конституционно признанных целей и должны быть соразмерны им. И ни один из участников гражданских правоотношений не должен быть ограничен в защите своих имущественных прав.

Невозможность исполнения судебного решения, вынесенного при неисполнении должником принятого на себя обязательства, свидетельствует о неэффективности судебной защиты прав и законных интересов граждан. На это Конституционный Суд РФ также неоднократно указывал ранее (Постановления от 30.07.2001 № 13-П, от 15.01.2002 № 1-П, от 14.05.2003 № 8-П, от 14.07.2005 № 8-П, от 12.07.2007 № 10-П, от 26.02.2010 № 4-П).

При рассмотрении жалоб граждан на нарушение их прав и свобод нормативными актами присутствует принцип иерархии. Исходя из смысла ст. 2 и 8 Конституции Российской Федерации следует, что защита прав и интересов граждан, в том числе собственности, которая является неотъемлемой частью любого человека, должна быть максимальной и равной независимо от пола, расы, национальности, религиозных убеждений.

В связи с указанной коллизией конституционных принципов Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, обязан был разрешить данное противоречие.

*С. В. Деманова**

Конституционно-правовые гарантии получения бесплатного высшего образования на конкурсной основе

В статье рассмотрены различные подходы к определению и классификации гарантий прав личности. Исходя из разработанной теории конституционных гарантий прав личности, а также с учетом системы гарантий конституционного права на высшее образование автором устанавливается, что конституционное право на получение бесплатного высшего образования может быть обеспечено следующими видами государственных гарантий: политическими, организационными, материальными, правовыми и специальными.

The article considers different approaches to the definition and classification of human rights guarantees. Based on the developed theory of constitutional guarantees of individual rights with the safeguards system of constitutional law on higher education the author states that the constitutional right to free higher education can be achieved in these kinds of government guarantees: the political, organizational, material, legal and special guarantees.

Ключевые слова: бесплатное высшее образование, конкурс, государственные гарантии, субъекты образовательного процесса.

Key words: free higher education, competition, entrance examinations, government guarantees, subjects of educational process.

Государственное обеспечение конституционного права на бесплатное высшее образование тесно связано с необходимостью установления ряда гарантий. В юридической литературе существуют различные подходы к определению и классификации гарантий прав личности. Так, А.С. Мордовец выделяет следующие виды гарантий: общие, юридические, организационные. В свою очередь, эти виды гарантий имеют свое содержание и формы выражения (материальные, политические, духовные), по основанию правового положения личности гарантии классифицируются на

* Кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского.

общие, специальные и индивидуальные и др.¹. Ряд авторов различают общие и специальные (юридические) гарантии. К общим относят социально-экономические, политические и идеологические (духовные) гарантии, к специальным – правовые (юридические)². Под юридическими гарантиями понимаются закрепленные в законодательстве средства, специальные меры, которые призваны обеспечить правомерную реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина. Юридические гарантии разделяются на гарантии реализации прав и гарантии защиты прав³. По мнению Д.С. Велевой, юридические гарантии – это закрепленные в Конституции РФ и конкретизированные в отраслевом законодательстве способы и средства, обеспечивающие претворение в жизнь прав и свобод личности, а также охрану и защиту в случае их нарушения⁴.

В системе государственных гарантий конституционного права на высшее образование И.Ф. Никитина выделяет экономические (наличие специальной инфраструктуры, финансирование образовательной сферы, материальная поддержка особой категории граждан в процессе получения образования); юридические (наличие нормативных актов образовательной сферы, образовательные правоотношения, возможность судебной защиты) и в особый вид выделяются гарантии качества образования⁵.

Исходя из разработанной теории конституционных гарантий прав личности, а также с учетом системы гарантий конституционного права на высшее образование, по нашему мнению, конституционное право на бесплатное высшее образование может быть обеспечено следующими видами государственных гарантий: *политическими, организационными, материальными и правовыми*. В особую группу следует выделить *специальные* гарантии, способствующие охране и защите определенной категории граждан (инвалиды, военнослужащие, дети-сироты и др.) Содержание названных выше гарантий устанавливается исходя из направлений госу-

¹ Мордовец А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория гос-ва и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 282–283.

² См.: Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 25; Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека. Саратов, 1986. С. 69.

³ Институт прав человека в России / Г.Н. Комкова, О.В. Шудра, Т.Г. Даурова и др. / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 1998. С. 61.

⁴ Велева Д.С. Конституционно-правовые вопросы реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 23.

⁵ См.: Никитина И.Ф. Конституционно-правовые основы высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 102.

дарственной стратегии, определяемой главой государства. Такая система гарантий конституционного права на бесплатное высшее образование установлена с учетом их фактического положения в обществе и в соответствии с целями государственной политики Российской Федерации на современном этапе⁶.

Под политическими гарантиями следует понимать действия со стороны государства и его органов по разработке и принятию стратегии образовательной политики. Так, принятая в 2000 г. Национальная доктрина образования в Российской Федерации является основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития на период до 2025 г. Необходимо отметить, что в соответствии с данным документом образование является сферой ответственности и интересов государства. Среди основных задач государства в сфере образования, на наш взгляд, следует выделить государственное обеспечение реализации конституционного права и равные стартовые возможности для различных слоев и территориальных групп населения на получение бесплатного высшего образования высокого качества⁷.

Реализация Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁸ обеспечивает решение следующих приоритетных задач: формирование федеральных и национальных исследовательских университетов, обновление механизмов финансирования образовательных учреждений, в том числе обеспечение равных условий доступа государственных и негосударственных организаций, предоставляющих образовательные услуги в сфере высшего образования, создание образовательной безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья при получении высшего образования, предоставление адресных стипендий, обеспечивающих возможность нуждающимся студентам самостоятельно прожить в регионе обучения и др.

⁶ См.: *Ильина О.М.* Конституционное право на основное общее образование и гарантии его реализации детьми-инвалидами в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 22.

⁷ О национальной доктрине образования в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

⁸ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.): Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Одна из основных задач Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг. – приведение содержания и структуры высшего образования в соответствие с потребностями рынка труда⁹. Таким образом, среди приоритетных направлений государственной политики в сфере высшего образования, в том числе и бесплатного, можно выделить следующие основные элементы: реализация конституционного права и равные стартовые возможности на получение бесплатного высшего образования высокого качества; изменение содержания и структуры высшего образования через внедрение федеральных государственных образовательных стандартов, содержание и структура которых является практико-ориентированными; изменение механизма финансирования вузов; повышение эффективности использования бюджетных средств путем создания мониторинга и мер контроля за их использованием и др.

Организационные гарантии реализации конституционного права на получение бесплатного высшего образования – это организация системы органов управления в сфере высшего образования, системы высших учебных заведений с установлением их статуса. К органам, осуществляющим управление в сфере образования, относятся Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России)¹⁰ и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)¹¹. Кроме того, при Минобрнауки России образован Общественный совет, который является постоянно действующим совещательным органом, осуществляю-

⁹ О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы: Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 № 163-р // СЗ РФ. 2011. № 9. Ст. 1255; Завершившаяся в 2010 г. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы выполнялась взаимосвязанно с реализацией национального проекта «Образование», в рамках которого в 2006–2009 гг. была оказана государственная поддержка 57 вузам. См.: Постановление Правительства РФ от 23.12.2005 № 803 // СЗ РФ. 2006. №2. Ст. 186; 2010. № 22. Ст. 2772; Высшие учебные заведения, инновационные образовательные программы которых победили в конкурсе, получили государственную поддержку из федерального бюджета в объёме от 200 до 1000 млн руб. Общий объём финансирования из федерального бюджета составил 5 млрд руб. в 2006 г., 15 млрд руб. в 2007 г. и 20 млрд руб. в 2008 г. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2006г. «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 925; Минобрнауки Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: <http://mon.gov.ru/pro/pnpo/vuz/> (дата обращения: 24.07.2011).

¹⁰ См.: О Министерстве образования и науки Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации»): Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 337 (ред. от 14.11.2011) // СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2603; СЗ РФ. 2011. № 47. Ст. 6662.

¹¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004. № 300 (ред. от 24.03.2011) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670; СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 935.

шим свою деятельность на общественных началах, и состоит из представителей общественных объединений, СМИ, ученых и специалистов в области образования, науки и др. Одно из направлений деятельности Совета – проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов образовательной сферы¹². Среди объединений юридических лиц, осуществляющих деятельность в области образования, особая роль принадлежит объединениям работодателей, которые участвуют в мониторинге и прогнозировании потребностей экономики в квалифицированных кадрах, в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, а также в процедуре государственной аккредитации¹³. Так, Министерством образования и науки РФ совместно с работодателями определена прогнозная потребность в профессиональных кадрах по всем отраслям экономики до 2015 г. и ежегодно формируются контрольные цифры приема в федеральные государственные учреждения высшего профессионального образования¹⁴.

Система высших учебных заведений, обеспечивающих реализацию конституционного права на получение бесплатного высшего образования, включает по видам: университеты; академии; институты, в том числе федеральные университеты, национальные исследовательские университеты. На данный момент сформирована сеть из девяти федеральных университетов. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет получили право реализовывать образовательные программы высшего профессионального образования на основе самостоятельно устанавливаемых образовательных

¹² Об Общественном совете при Министерстве образования и науки Российской Федерации: Приказ Министерства образования и науки РФ от 28 декабря 2006 г. N 346 // Вестник образования России. 2007. № 19.

¹³ См.: Об объединениях работодателей: федер. закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ (ред. от 01.12.2007) // СЗ РФ 2002. № 48. Ст. 4741; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6068; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования: федер. закон от 01 декабря 2007 г. № 307-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6068; Постановлением Правительства РФ от 24.12.2008 № 1015 утверждены Правила участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 145.

¹⁴ См.: Выступление министра образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко «О ходе модернизации профессионального образования в РФ и мерах, принимаемых Правительством РФ по его совершенствованию» на Правительственном часе в Государственной Думе от 21 марта 2008 г. [официальный сайт Минобрнауки Российской Федерации]. URL: // <http://www.mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/4571> (дата обращения: 30.07.2011).

стандартов и выдавать собственные дипломы¹⁵. Образовательные учреждения могут быть государственными, учредителем которых является Российская Федерация (федеральное государственное образовательное учреждение) или субъект Российской Федерации; муниципальными, созданными муниципальным образованием, и негосударственными, учредителем которого является гражданин или юридическое лицо. Федеральные государственные образовательные учреждения находятся в федеральной собственности и финансируются за счет средств федерального бюджета¹⁶.

Материальные гарантии можно определить как систему мер со стороны государства по финансированию и обеспечению материально-технической, информационной и иной базы реализации образовательной сферы.

На наш взгляд, материальные гарантии имеют приоритетное значение при обеспечении конституционного права на получение бесплатного высшего образования. Государство гарантирует финансирование за счет средств федерального бюджета обучения в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем 170 студентов на каждые 10 тыс. чел., проживающих в РФ (п. 3 ст. 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»)¹⁷. Необходимо отметить, что контингент студентов, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета, в 2011 г. составил 172 чел. на 10 тыс. населения, что не только соответствует норме, установленной законодательством, но и превышает её¹⁸. Для сравнения, в 2004 г. на 10 тыс.

¹⁵ О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете: федер. закон от 10 ноября 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 46. Ст. 5418.

¹⁶ Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (ред. от 18.07.2011) (ст. 12) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст.1797; СЗ РФ. 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4590; См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 07.02.2011) (ст.3) // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291; СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁷ СЗ РФ. 1996. №35. Ст.4135; СЗ РФ. 2011 (ч.5). Ст.7063.

¹⁸ См.: Выступление директора Департамента комплексной координации программ в сфере образования и науки и организации бюджетного процесса Минобрнауки России А. Никитова на заседании коллегии Министерства 23 дек. 2009 г. [официальный сайт Минобрнауки РФ]. URL: <http://mon.gov.ru/ruk/dir/nikitov/dok/6502/> (дата обращения: 30.03.2011).

населения 209 человек получали высшее образование за счет средств федерального бюджета, в 2008 г. около – 200 студентов¹⁹.

В целях обеспечения материальных гарантий права на получение бесплатного высшего образования на конкурсной основе государством устанавливаются контрольные цифры приема, которые формируются с учетом потребностей национальной экономики в квалифицированных кадрах и разрабатываются на основе анализа рынка труда и прогнозной потребности в специалистах на среднесрочную перспективу с учетом складывающейся демографической ситуации²⁰. Поэтому уже с 2005 г. происходит планомерное сокращение приема на образовательные программы таких укрупненных групп специальностей, как «Гуманитарные науки», «Экономика и управление», «Образование и педагогика». За пять лет сокращение составило: по направлению «Гуманитарные науки» – 30,6 %; «Образование и педагогика» – на 35,7 %; «Экономика и управление» – на 51,5 %. В то же время за этот период наблюдается рост контрольных цифр приема по следующим группам специальностей: «Автоматика и управление» – на 98,6 %, «Информационная безопасность» – на 63 %, «Геодезия и землеустройство» – на 56 %, «Морская техника» – на 9,3 %, «Здравоохранение» – на 5,2 %, «Авиационная и ракетно-космическая техника» – на 1,8 %, «Информатика и вычислительная техника» – на 21,1 %²¹.

Материальные гарантии тесно связаны с правовыми, так как последние определяют юридическую основу их реализации. Правовые гарантии – это обеспечение правовой регламентации деятельности в сфере образования. В ст. 43 Конституции РФ закреплено право каждого на образование. Основными гарантиями реализации конституционного права на получение высшего образования является его общедоступность, в том числе бесплат-

¹⁹ См.: Материалы интернет-пресс-конференции РБК «Основные проблемы и конкурентные преимущества российской науки и образования». 2005. Апрель; Интервью депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации IV созыва, заместителя председателя Комитета ГД по образованию и науки В. Ивановой 28 апр. 2008 г. // Аккредитация в образовании. 2008. № 19.

²⁰ Об утверждении порядка установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета: Приказ Минобрнауки РФ от 24 февраля 2005 г. № 51 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 16.

²¹ См.: Справка к заседанию коллегии Минобрнауки России по вопросу «О планировании объемов подготовки специалистов и научных работников (контрольные цифры приема граждан). Минобрнауки РФ: [официальный сайт]. URL: <http://mon.gov.ru/files/materials/8207/11.01.25-spravka1.pdf> (дата обращения: 24.07.2011).

ность (ч.1, 3 ст. 43). Как справедливо отмечает А.Н. Козырин, отдельные положения, регулирующие отношения в сфере высшего образования, содержатся и в других статьях Конституции РФ: в п.1 ст. 72 общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в ст. 114 устанавливается, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в сфере образования²². Необходимо отметить, что Конституция РФ в полном объеме не раскрывает понятия, содержания и реализацию конституционного права на получение бесплатного высшего образования, поскольку предполагает наличие специального законодательного акта, регулирующего образовательные отношения. В настоящее время образовательные отношения регулируются базовым законом РФ от 10 июля 1992 №3266-1 «Об образовании»²³ и Федеральным законом от 22 августа 1996 3125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который конкретизирует и уточняет положения базового закона. Кроме того, сфера образования регулируется и другими законодательными актами. Мы позволим себе согласиться с мнением А.Н. Козырина, который считает, что нормативные акты, регулирующие отношения в сфере высшего профессионального образования, можно разделить на следующие группы с учетом федеративного устройства Российского государства: «профильные» федеральные законы, принятые для регулирования отношений, складывающихся исключительно в сфере образования²⁴; «непрофильные» законы, содержащие правовые нормы, регулирующие отношения в сфере высшего профессионального образования²⁵; подзаконные нормативные акты²⁶.

²² Козырин А.Н. Нормативно-правовое регулирование высшего образования в России (в свете вхождения России в Болонский процесс) // Юрид. образование. 2006. № 4.

²³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1779; СЗ РФ. 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4590.

²⁴ Об образовании: федер. закон от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (ред. от 18.07.2011) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4590; О высшем и послевузовском профессиональном образовании: федер. закон от 22 авг. 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 06.10.2011) // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135; 2011. № 41 (ч.1). Ст. 5636 и др.

²⁵ О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации: федер. закон от 7 авг. 2000 г. № 122-ФЗ (ред. от 17.12.2009) // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; 2009. № 52 ч.1. Ст. 6242; О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16; О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 17.12.2009) // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6152 и др.

²⁶ См.: Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» / под ред. А.Н. Козырина. М., 2008. С. 18–19.

Под специальными гарантиями реализации конституционного права на получение бесплатного высшего образования следует понимать систему социальных, экономических и других факторов и условий, способствующих охране и защите определенных прав отдельных категорий граждан (лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе и инвалидов; военнослужащих; детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и др.).

Так, Федеральным законом от 24.11.1995 г. №181-ФЗ (ст. 19) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» государство гарантирует необходимые условия для получения образования и обеспечивает получение высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида²⁷. Например, прием граждан с ограниченными возможностями здоровья²⁸ может осуществляться как по итогам ЕГЭ, так и на основании результатов вступительных испытаний, проводимых вузом самостоятельно (при отсутствии результатов ЕГЭ). При проведении вступительных испытаний вузом должны обеспечиваться следующие требования, учитывающие индивидуальные особенности: увеличение продолжительности времени проведения экзамена до полутора часов (по желанию поступающих); присутствие ассистента; наличие специализированного оборудования в зависимости от категорий поступающих (бумага для письма с рельефно-точечным шрифтом Брайля; компьютер со специализированным программным обеспечением для слепых; звукоусиливающая аппаратура и др.)²⁹. В данном случае государство пытается предоставить равные стартовые возможности при поступлении в вуз. Однако на практике неспециализированным вузам в ходе проведения приемной кампании приходится сталкиваться с рядом трудностей при проведении вступительных испытаний, так как в большинстве случаев вуз не обладает дополнительными материально-техническими средствами для обеспечения особых условий сдачи вступительных испытаний. Поэтому, на наш взгляд, сдача государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ

²⁷ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федер. закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3880.

²⁸ В их число входят следующие категории: глухие, слепые, слабовидящие, с тяжелыми нарушениями речи, с нарушениями опорно-двигательного аппарата др. в том числе дети-инвалиды, инвалиды. См.: п. VI Порядка приема граждан в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения высшего профессионального образования. Приказ Министерства образования и науки РФ от 24.02.2009. № 57 // Рос. газ. 2009. 16 дек.

²⁹ Там же; *Братановский С.Н., Рождествина А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1995г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Доступен из СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс].

для данной категории граждан должна осуществляться не на добровольной, а на обязательной основе.

Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ст. 19) гарантирует право на образование в гражданских образовательных учреждениях высшего профессионального образования офицерам, проходящим военную службу по контракту, а также военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (за исключением офицеров), непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее трех лет с освоением образовательных программ по вечерней или заочной формам обучения³⁰. При этом они пользуются правом внеконкурсного поступления вузы при условии успешного прохождения вступительных испытаний и могут обучаться на подготовительных отделениях или курсах при высших учебных заведениях. Необходимо отметить, что одним из направлений приоритетного национального проекта «Образование» является организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трёх лет по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации. Таким образом, государство расширяет образовательные возможности военнослужащих-контрактников. В настоящее время 52 вуза³¹ принимают участие в данном направлении национального проекта. Так, финансирование подготовительных отделений в рамках приоритетного национального проекта «Образование» начиная с 2008 г. составило 0,5 млрд руб. в год³².

Специальные гарантии в области высшего профессионального образования закреплены за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в ст.6 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». К ним относятся обучение на кур-

³⁰ О статусе военнослужащих: федер. закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 12.12.2011) // СЗ РФ. 1998. Ст. 2331; СЗ РФ. 2011. № 46. Ст. 6407.

³¹ Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, на подготовительных отделениях которых будет осуществляться подготовка граждан, проходивших в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, и уволенных с военной службы по основаниям, предусмотренным подпунктами «б» - «г» п. 1, подпунктом «а» п. 2 и п. 3 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», к вступительным испытаниям за счет средств федерального бюджета: Приказ Минобрнауки РФ от 03.06.2008 № 167 // Офиц. док-ты в образовании. 2008. № 18.

³² Образование военнослужащих – контрактников. Минобрнауки Российской Федерации: [официальный сайт]. URL: <http://mon.gov.ru/pro/pnpo/kont/> (дата обращения: 21.09.2011).

сах по подготовке к поступлению в учреждения высшего профессионального образования без взимания платы³³; полное государственное обеспечение до окончания ими государственного и муниципального образовательного учреждения высшего профессионального образования; повышенный размер академической стипендии; пособие на приобретение учебной литературы, письменных принадлежностей и др. Необходимо отметить, что финансовое обеспечение расходов на оплату курсов по подготовке к поступлению в учреждения высшего профессионального образования данной категории граждан, например в Саратовской области, осуществляется за счет ассигнований областного бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Министерством образования области на соответствующий финансовый год³⁴.

Итак, важным элементом реализации конституционного права на получение бесплатного высшего образования является система гарантий, которые с определенной долей условности можно классифицировать как политические, организационные, материальные, правовые и специальные. Совершенствование государственного обеспечения конституционного права на получение бесплатного высшего образования – одно из приоритетных направлений государственной политики Российского государства, которая направлена на более полную реализацию права граждан в сфере высшего образования.

³³ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 17.12.2009) // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6152.

³⁴ Об утверждении Порядка возмещения расходов на курсы по подготовке к поступлению в учреждения среднего и высшего профессионального образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области: Постановление Правительства Саратовской области от 15.12.2004 № 280-П (ред. от 18.06.2009) // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 13. июнь.

*С. Б. Кордуба**

Международно-правовое регулирование обязанности родителей заботиться о детях

В статье исследуются положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции ООН о правах ребенка (1989), закрепляющие определенным образом обязанности родителей в отношении детей. Также анализируются решения Европейского суда по правам человека, в которых сформулирована правовая позиция суда о реализации родителями обязанности заботиться о детях.

The International pact about the economic, social and cultural rights (1966), the International Covenant on Civil and Political rights, The United Nations Convention on the Rights of the Child, UNCRC (1989), which definitely secure a parent's duty concerning children were researched in the article. The legal line item of the Court on Human Rights about parent's duty to care of children is formulated in its orders, which also were analyzed in this article.

Ключевые слова: международно-правовые акты, Конституция РФ, родители, забота, дети.

Key words: international law acts, The Constitution of the Russian Federation, parents, care, children.

После 1945 г. проблема прав человека из внутренней «стала превращаться в международную, в результате чего конституционное право стало все больше подпадать под влияние международных стандартов»¹. С.А. Авакьян подчеркивает: «соответствие статуса личности в государстве требованиям и стандартам, сложившимся в международном сообществе – по кругу прав и свобод, их соотношению в статусе личности, трактовке и юридическому формулированию, закреплению» является одним из принципов статуса человека и гражданина в Российской Федерации².

* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. 8-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2009. С. 191.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. М.: Юристъ, 2006. Т. 1. С. 506.

Бесспорно, права и свободы человека, провозглашенные международными документами, тесно связаны с обязанностями. «Любая правовая норма носит предоставительно-обязывающий характер и уже поэтому предусматривает как возможное, так и должное поведение»³. Принцип сочетания прав и обязанностей получил отражение во Всеобщей декларации прав человека (1948)⁴.

Основываясь на положениях международных актов, государства закрепляют в своем законодательстве более развернутый перечень обязанностей применительно к конкретным условиям и национальным интересам. Известно, что в Конституции РФ объем основных обязанностей по сравнению с перечнем основных прав и свобод достаточно мал. Особое место среди конституционных обязанностей занимает обязанность родителей заботиться о детях (ч. 2 ст. 38). На наш взгляд, данная мера должного поведения родителей закреплена в Основном Законе России в интересах детей, общества, государства и заключается в их деятельности по воспитанию, содержанию, обучению, обеспечению здоровья и безопасности собственных детей.

На международном уровне обязанности родителей по отношению к детям урегулированы Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией ООН о правах ребенка (1989)⁵, разработанной на основе Декларации о правах ребенка (1959)⁶, предшественницей которой, в свою очередь, была Хартия прав ребенка (1924).

³ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 233.

⁴ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Рос. газета. 1998. 10 дек.

⁵ См.: Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 955. Ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1.

Вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.

В настоящее время ее участниками являются 192 государства. В 2000 г. принят Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах.

Факультативный протокол ратифицирован - О ратификации Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах: федер. закон от 26 июня 2008 г. № 101 – ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3020.

⁶ В преамбуле Декларации, провозглашенной Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г., указывается, что ребенок ввиду его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и защите, включая надлежащую правовую защиту, а человечество обязано давать лучшее, что оно имеет. Эта Декларация была

В ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. говорится об обязанностях родителей через определение роли семьи в обществе и ответственности родителей за детей: «Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании».

Признавая ответственность родителей за заботу о детях, ч. 2 ст. 10 Пакта закреплена роль государства в поддержке родителей: «Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению».

В ч. 3 ст. 10 установлено: «Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом».

В ст. 24 Международного пакта о гражданских и политических правах определены обязанности родителей через права ребенка:

1. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

провозглашена с целью, чтобы обеспечить детям счастливое детство и пользование правами и свободами. Именно с этого момента 20 ноября считается Днем прав ребенка.

На Декларацию прав ребенка в обоснование своих позиций ссылается Конституционный Суд РФ. См.: По делу о проверке конституционности п. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 08 июня 2010 г. № 13 - П // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246; По делу о проверке конституционности подпункта «з» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, в связи с жалобой гражданина Л.Р. Амаякяна: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2010 г. № 17 - П // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4297.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Основным международным актом, системно закрепляющим обязанности родителей, является Конвенция о правах ребенка (1989), которая относится к группе международных договоров, регулирующих сотрудничество государств по защите прав отдельных категорий индивидов⁷. Конвенция о правах ребенка – это составная часть правовой системы России⁸, она обязательна для Российской Федерации⁹. Как отмечается в научной литературе, принятие Семейного кодекса РФ в 1995 г. – прямое следствие влияния Конвенции о правах ребенка на российское законодательство¹⁰. Конвенция о правах ребенка, – полагает А.М. Нечаева, – «стала одним из важнейших источников Семейного кодекса. Ее влияние на многие статьи Семейного кодекса настолько очевидно, что не нуждается в особых доказательствах»¹¹. Д.А. Медведев констатирует, что в целом политика России в области детства базируется на общепризнанных международных нормах, к которым относятся Декларация прав ребенка и Конвенция о правах ребенка¹².

Принятие Конвенции о правах ребенка стало результатом усилий представителей стран с различными социально-экономическими система-

⁷ Действующие универсальные и региональные международно-правовые акты можно разделить на четыре группы, отражающие определенные стандарты: 1) договоры, закрепляющие сотрудничество государств в сфере установления базовых – основных прав и свобод человека; 2) договоры, касающиеся сотрудничества государств в борьбе с массовыми нарушениями прав человека; 3) договоры о сотрудничестве в области защиты отдельных прав человека; 4) договоры, регулирующие сотрудничество по защите прав отдельных категорий индивидов / См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. С. 532.

⁸ См.: По жалобе гражданки Ф. на нарушение ее конституционных прав статьей 144 Семейного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2008 г. № 1055 – О - П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

⁹ См.: По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3 - П // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 745.

¹⁰ См.: Куропатская Е.Г. Соответствие национального законодательства Российской Федерации требованиям международного права в области охраны ребенка и защиты его права // Вестн. РУДН. Серия Юрид. науки. 2008. №3. С.26.

¹¹ Нечаева А.М. Конституционные предпосылки семейного законодательства // Госво и право. 2008. № 12. С. 118.

¹² См.: Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Рос. газета. 2010. № 271, 1 дек.

ми, политическими, экономическими, культурными, религиозными традициями, а также международных межправительственных и неправительственных организаций. Основная цель Конвенции состоит в обеспечении по возможности наиболее полной защиты интересов ребенка, создании условий для активного и творческого участия детей в социально-политической жизни своих стран. Важная цель Конвенции состоит в защите специальных прав ребенка и закреплении обязанности государств принимать особые меры для обеспечения прав и интересов детей. Мы солидарны с высказыванием В.И. Абрамова: «Конвенция о правах ребенка создала новую модель отношения к детям, послужила толчком для изменения положения ребенка в семье и обществе»¹³.

Согласно Конвенции ребенок – это каждое лицо в возрасте до 18 лет, если только национальным законодательством не установлен более ранний возраст достижения совершеннолетия. По мнению Л.М. Пчелинцевой, принципиальным положением Конвенции является то, что она рассматривает ребенка как «самостоятельную личность, наделенную соответствующими правами, нуждающуюся в силу возраста в поддержке и защите»¹⁴. Охватывая весь комплекс личных, политических, экономических, социальных, культурных прав человека, Конвенция признает неразрывное единство и взаимосвязь отдельных прав и их осуществления. Лежащая в основе укрепления правового статуса ребенка и развития его интеллектуальных, моральных и духовных способностей свобода личности зависит, наряду с прочим, от здоровой и безопасной окружающей обстановки, наличия доступа к здравоохранению и обеспечения минимальных норм в отношении питания, одежды и жилища. Запрет любой дискриминации является важным принципом Конвенции: дети должны пользоваться своими правами, без различий в зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, происхождения, имущественного положения, состояния здоровья или каких-либо иных обстоятельств.

Расширением существующих рамок международной защиты прав человека стало регулирование в Конвенции вопроса о детях представителей национальных меньшинств и групп коренных народов. В ней затрагиваются также проблемы злоупотребления наркотиками и отсутствия заботы о детях, содержится ряд конкретных положений, направленных на защиту прав детей, вовлеченных в преступную деятельность.

¹³ Абрамов В.И. Права ребенка в России (теоретический аспект). Саратов, 2005. С. 9.

¹⁴ Пчелинцева Л.М. Семейное право России: учеб. 5-е изд., перераб. М.: Норма, 2008. С. 33.

Конвенция о правах ребенка (1989) подчеркивает, что дети имеют право на особую заботу и помощь. В преамбуле к Конвенции указывается, что семья как основная ячейка общества является естественной средой для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей, ей должны быть предоставлены необходимая защита и содействие с тем, чтобы семья могла полностью возложить на себя обязанности по воспитанию детей, тем самым исключив из жизни ребенка правонарушения.

В связи с вышесказанным, нам видится, что фактически Конвенция, несмотря на свое название, раскрывающее ее содержание, рассматривает и обязанности родителей, поскольку обязанности родителей корреспондируют соответствующим правам ребенка. Н.И. Беседкина считает, что Конвенция – это «не только перечень прав ребенка, но и всеобъемлющий список обязательств, которые государства готовы признать в отношении ребенка. Эти обязательства могут быть прямыми, например, предоставление возможности для образования или обеспечение должного отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, либо косвенными, связанными с возможностями родителей, других членов семьи или опекунов играть свои основные роли и выполнять обязанности воспитателей и защитников юных граждан»¹⁵. Вместе с тем Конвенция возлагает достаточно серьезную ответственность за обеспечение прав детей на государство и на родителей. В соответствии с Конвенцией государство принимает на себя роль гаранта предоставляемых ребенку прав как в семье, так и в обществе¹⁶. Государства – участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в Конвенции. Государства – участники Конвенции в целях содействия реализации изложенных в ней прав ребенка оказывают родителям и законным опекунам надлежащую помощь, в том числе через систему социального обеспечения и социального страхования, в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей и созданию соответствующих материальных условий для их развития.

Итак, обобщая положения Конвенции, закрепляющие права ребенка, можно определить, какие обязанности налагаются на родителей с момента рождения ребенка:

¹⁵ Беседкина Н.И. Правовое регулирование статуса ребенка в Российской Федерации // Гос-во и право. 2006. № 11. С. 46.

¹⁶ Нечаева А.М. Конвенции о правах ребенка – 20 лет // Гос-во и право. 2009. № 11. С. 70.

- обеспечение права ребенка на жизнь, здоровье, регистрацию после рождения¹⁷, имя, приобретение гражданства, свою индивидуальность;
- обеспечение контакта, связи с обоими родителями, включая случаи раздельного проживания родителей или развода;
- обеспечение права свободно выражать свои взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка;
- обеспечение права ребенка на информацию, вместе с тем ограничивая доступ к той информации, которая может нанести вред ребенку;
- обеспечение права ребенка на свободу мысли, совести, религии;
- обеспечение безопасности ребенка в широком плане, т. е. защита ребенка от незаконного вмешательства в его личную жизнь, нарушения неприкосновенности жилища, посягательства на его честь и репутацию, физического и психологического насилия, экономической эксплуатации, сексуальной эксплуатации, преступных посягательств;
- обеспечение уровня жизни, необходимого для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка;
- обеспечение права ребенка на образование;
- обеспечение прав ребенка на отдых, досуг, участие в играх и развлекательных мероприятиях, участие в культурной жизни, занятие искусством.

Вышеперечисленные обязанности, следующие из Конвенции о правах ребенка (1989), объединены, по нашему мнению, одним общим понятием «обязанность заботиться о детях».

Помимо универсальных международных документов при анализе международно-правового регулирования обязанности родителей заботиться о детях, необходимо руководствоваться решениями Европейской комиссии¹⁸ и Европейского суда по правам человека, основанными на Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950)¹⁹, ратифицированной Россией в 1998 г.²⁰ В настоящее время, по утверждению Е. С. Обуховой, «нормы Конвенции и решения Европейского суда по правам человека образуют неотъемлемую составную часть право-

¹⁷ Этим актом подтверждается происхождение ребенка. См.: Гончарук Е.В. Основные обязанности человека и гражданина в России: моногр. / под ред. В.В. Альхименко. М.: Моск. ун-т МВД России, 2007. С. 62.

¹⁸ В настоящее время упразднена.

¹⁹ См.: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколы к ней // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

²⁰ См.: О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30 марта 1998 г. № 54 – ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

вой системы Российской Федерации и имеют приоритет перед внутренним законодательством»²¹.

Оговоримся, что Европейская конвенция не закрепляет напрямую обязанности родителей по отношению к детям. Однако вопрос о правах и обязанностях родителей достаточно часто затрагивается Европейским судом по правам человека при рассмотрении дел о нарушении (или предполагаемом нарушении) ст. 8 Конвенции («Право на уважение частной и семейной жизни»²²) и ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции («Право на образование»)²³.

В качестве примера можно привести некоторые решения Европейского суда по правам человека, в которых сформулированы правовые позиции, способствующие пониманию специфики отношений между родителями и детьми, а также пониманию содержания и значения родительских обязанностей:

1. Решение по делу Кьелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании от 7 декабря 1976 г.²⁴, где отмечено, что:

- родители несут основную ответственность за обучение и образование своих детей;
- родители выполняют естественные обязанности воспитателей по отношению к своим детям.

2. Решение по делу Олссон против Швеции от 24 марта 1988 г.²⁵, в котором указаны следующие позиции:

²¹ Обухова Е.С. Совершенствование законодательства Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Государство и право. 2008. № 2. С. 25.

²² Ст. 8 «Право на уважение частной и семейной жизни».

1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

²³ Ст. 2. «Право на образование».

Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям.

²⁴ См.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.1. М.: НОРМА, 2000. С. 138.

²⁵ См.: Там же. С. 549.

- для родителей и детей быть вместе – это основа семейной жизни;
- естественные семейные отношения не прекращаются ввиду того, что ребенок взят под государственное попечение.

3. Решение по делу Беррехаб против Нидерландов от 21 июня 1988 г.²⁶, где указано: с момента рождения ребенка и в силу самого этого факта между ребенком и его родителями возникают отношения, подпадающие под понятие «семейная жизнь».

4. Решение по делу Киган против Ирландии от 26 мая 1996 г.²⁷, где сказано:

- понятие «семья» не ограничивается исключительно отношениями, основанными на браке, и может включать другие де-факто «семейные» узы, когда стороны живут совместно вне брака; ребенок, рожденный в результате таких взаимоотношений, является частью этой «семейной» ячейки с момента его рождения и именно благодаря самому факту своего рождения; поэтому между ребенком и его родителями существует связь, равнозначная семейной жизни, даже если на момент его или ее рождения родители больше не проживали совместно или если их отношения закончились;

- взаимное общение родителя и ребенка является основным элементом семейной жизни, даже когда отношения между родителями испортились.

5. Постановление по делу К. и Т. против Финляндии от 12 июля 2001 г.²⁸, в котором суд пришел к следующим выводам:

- решение о передаче под опеку должно рассматриваться как временная мера, подлежащая отмене, как только обстоятельства позволят это сделать, и как любая мера, применяющая временную опеку, должна соответствовать конечной цели воссоединения биологических родителей и ребенка; позитивное обязательство принять меры, способствующие воссоединению семьи, когда это станет возможным, ляжет бременем на компетентные органы и с момента начала опеки будет постепенно увеличиваться, с одной оговоркой – обязательство по воссоединению семьи должно находиться в постоянном балансе с обязательством учитывать то, что отвечает интересам ребенка;

- при опеке власти должны время от времени заново изучать ситуацию и выяснить, имело ли место улучшение обстановки в семье; возмож-

²⁶ См.: Там же. С. 591.

²⁷ См.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.2. ... С. 1.

²⁸ См.: Европейский суд по правам человека: избранные постановления 1999–2001 гг. и комментарии. М.: Юрид. лит., 2002. С. 269.

ность воссоединения постепенно будет уменьшаться и в конечном итоге сведется к нулю, если биологическим родителям и детям будет запрещено встречаться, или разрешено встречаться настолько редко, что между ними безусловно не возникнет родственной связи;

- в тех случаях, когда общение с родителями подвергает интересы ребенка угрозе, властям государства надлежит обеспечить справедливый баланс между интересами ребенка и интересами родителей.

6. Постановление по делу Веллер против Венгрии от 31 марта 2009 г.²⁹:

- государство должно оказывать поддержку родителей с новорожденными детьми;
- дискриминация в отношении отцов – недопустима.

Еще раз подчеркнем, что ст. 8 Европейской Конвенции напрямую не формулирует обязанности родителей, но Европейский суд по правам человека из понятий «право на образование» и «право на уважение частной и семейной жизни» выводит права и обязанности детей, родителей, государства. Конституционный Суд России, ссылаясь на решения Европейского суда по правам человека, указывает: «статья 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющая право на уважение частной и семейной жизни, в ее истолковании Европейским Судом по правам человека обязывает национальные власти обеспечивать соблюдение справедливого баланса между конкурирующими интересами и при определении такого баланса особое значение придавать коренным интересам ребенка, которые в зависимости от их характера и важности могут иметь приоритет над аналогичными интересами родителей»³⁰.

Подводя определенный итог изложенному, можно резюмировать следующее:

- В международном праве закрепление обязанностей родителей в отношении детей осуществляется на универсальном уровне посредством установления широкого перечня прав ребенка, определяющих обязанности родителей.

- Основную ответственность за заботу о детях несут родители, в том числе за их воспитание и образование, исходя из обеспечения наилучших интересов ребенка.

²⁹ См.: Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2009. № 8. С. 45.

³⁰ По делу о проверке конституционности п. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 08 июня 2010 г. № 13 - П // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246.

- Выполнение родителями своей обязанности заботиться о детях осуществляется при обязательной помощи родителям со стороны государства.
- Значение прописанных в Конвенции о правах ребенка (1989) обязанностей родителей в отношении детей состоит в том, что российское законодательство в части закрепления содержания конституционной обязанности родителей заботиться о детях должно разрабатываться и совершенствоваться на основе соответствующих положений Конвенции.
- В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод нет статей, напрямую закрепляющих обязанности родителей, но при рассмотрении некоторых дел Европейский суд по правам человека формулирует правовые позиции, которые имеют отношение к реализации родителями своих обязанностей по отношению к детям и которые необходимо учитывать при совершенствовании российского законодательства.

*Е. А. Крючкова**

**К вопросу о компетенции Президента РФ
в гуманитарной сфере:
конституционно-правовые проблемы**

В статье речь идет о компетенции Президента РФ в гуманитарной сфере. Автор рассматривает конституционно-правовое содержание функций, полномочий и ответственности главы Российского государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина, а также вносит предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Article is devoted to research of competence of the President of the Russian Federation in the humanitarian sphere. The author considers the constitutional and legal content of functions, powers and responsibility of the Russian leader as the guarantor of the rights and freedoms of the person and the citizen, and also makes offers on legislation improvement in the considered sphere.

Ключевые слова: Президент РФ, глава государства, гарант, гуманитарная сфера, права и свободы человека и гражданина, компетенция, полномочия, ответственность.

Key words: President of the Russian Federation, head of state, guarantor, humanitarian sphere, rights and freedoms of the person and citizen, competence, powers, responsibility.

Часть 2 ст. 80 Конституции РФ устанавливает особое место Президента РФ в системе государственного обеспечения прав личности, определяя его статус как гаранта прав и свобод человека и гражданина, для чего наделяет главу государства сверхширокими полномочиями¹ по координации работы всего государственного механизма в гуманитарной сфере².

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского.

¹ См., например: *Гончаров В.В.* Место и роль института Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти в стране // *Юридический мир.* 2010. № 3.

² Гуманизм (от лат. *humanitas* – человечность, лат. *humanus* – человеческий, лат. *homo* – человек) – мировоззрение, в центре которого находится идея человека как высшей ценности; возникло как философское течение в эпоху Возрождения. Википедия [Электронный ресурс] URL://<http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 15.05.2011).

Действующая Конституция РФ 1993 г. (по сравнению с предшествующей) изменила статус Президента РФ. В своем развитии институт претерпел существенные изменения: менялись роль и место Президента РФ в механизме государственной власти, характер взаимоотношений с парламентом и правительством, объем и круг полномочий, пока не сложился и не был закреплён в Конституции 1993 г.

Правовой статус Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина включает в себя следующие элементы: конституционные функции (предметы ведения) и полномочия главы Российского государства в гуманитарной сфере; гарантии и ограничения его деятельности; основания и санкции его конституционной ответственности. В этой связи возникает необходимость исследования следующих конституционно-правовых вопросов: место Президента РФ в системе государственного обеспечения прав и свобод человека и гражданина; пределы и содержание его полномочий и их соотношение с полномочиями других органов государственной власти; взаимодействие по обеспечению прав человека главы государства с органами государственной власти; пределы директивности его актов, решений, а также контроля. При этом следует учитывать содержание полномочий Президента РФ по отношению ко всем органам власти во всех сферах государственной и общественной жизни и как взаимосвязи составляющих его статуса – главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов власти в гуманитарной сфере; органа государственной власти, имеющего собственную компетенцию в области правового статуса личности; Президента РФ, взаимодействующего с органами государственной власти для выполнения совместной задачи, поставленной перед всем государственным механизмом по обеспечению прав, свобод и интересов личности.

Конституционные функции Президента РФ в гуманитарной сфере следует рассматривать:

- *в широком смысле*, определяя его конституционные функции, установленные ст. 80 Конституции РФ, через стремление к конституционному принципу соблюдения, охране и защите прав и свобод человека и гражданина. Здесь Президент РФ выступает гарантом Конституции РФ, поскольку права и свободы человека и гражданина зафиксированы в Основном Законе государства и составляют его неотъемлемую и важную часть, обладающую повышенной защищенностью; гарантом прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности государства; гарантом суве-

ренитета, целостности и независимости государства как необходимых условий, обеспечивающих безопасное и свободное развитие личности; гарантом согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, содержание и смысл деятельности которых должны сводиться к соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина;

- в узком смысле, связывая его полномочия в отношении конкретизации индивидуального статуса личности, определяемые ст. 89 Конституции РФ (решение вопросов гражданства, политического убежища, награждения и помилования).

Реализацию своих полномочий в гуманитарной сфере Президент РФ осуществляет как непосредственно, так и через взаимодействие с органами государственной власти: путем определения основных направлений государственной политики (национальные проекты, модернизация экономики; борьба с коррупцией); правотворчество, в том числе законотворчество; участие в формировании и функционировании органов государственной власти, в том числе непосредственное руководство в особо значимых сферах государственной жизни (т.н. «президентский блок»), а также совместное с ними решение общегосударственных задач, в том числе путем поручений, консультаций, отчетов, докладов, а в случае возникновения конфликтов и споров – согласительных процедур.

Такие полномочия глава государства осуществляет с помощью специальных инструментов: программных обращений к народу (статья «Россия, вперед!»), ежегодных посланий Федеральному собранию и бюджетных посланий Правительству РФ; встречах с представителями органов власти и гражданского общества, политических партий, пресс-, видео- и интернет-конференций; утверждения концептуальных документов в наиболее важных сферах государственной жизни (Стратегия национальной безопасности); инициирование программ развития в отдельных отраслях и сферах государственного строительства (административная реформа, реформа правоохранительной системы, поддержка малого и среднего бизнеса).

Следует заметить, что согласно принципу разделения властей и самостоятельности ее органов Президент РФ не вправе подменять функции органов государственной власти, а также диктовать им принятие решений и осуществление действий, но как глава государства обязан обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие с целью достижения главной цели их деятельности – обеспечения и гарантирования реали-

зации прав и свобод человека и гражданина³. Для этого Основной Закон наделяет главу государства следующими полномочиями:

1) учредительными и кадровыми полномочиями по созданию (формированию, назначению выборов), реорганизации и досрочном прекращении полномочий органов государственной власти, а также полномочиями по определению их персонального состава. Президент реализует эти полномочия либо самостоятельно, либо с чьей-то санкции, либо сам санкционирует подобные действия;

2) полномочиями по координации и взаимодействию главы государства с органами государственной власти. Гарантируя права и свободы человека и гражданина, Президент РФ опирается на весь государственный аппарат, обеспечивая эффективность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти;

3) полномочиями по осуществлению взаимного контроля Президента РФ и органов государственной власти с учетом критериев конституционности принятых ими решений, изданных актов, совершенных действий на благо человека. При этом взаимные полномочия Президента РФ и органов власти в гуманитарной сфере носят сдерживающий характер по отношению друг к другу, однако более широкими полномочиями обладает глава государства.

Предоставленные конституционные полномочия дают президенту широчайшие возможности для вмешательства в деятельность органов власти, однако в сфере взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной власти президент вправе принимать решения только в соответствии с конкретными конституционными нормами, т. е. у него не должно быть «скрытых полномочий».

Президентские решения и действия согласно нормам Конституции РФ и законодательства реализуются путем издания им указов как нормативного, в том числе стратегического, так и ненормативного характера,

³ См., напр.: Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей: Указ Президента РФ от 07.02.2000 № 306 (ред. от 25.03.2010) // СЗ РФ. 2000, № 7, ст. 795; Вопросы Конституционного Суда Российской Федерации: Указ Президента РФ от 23.12.2007 № 17412007, № 53. Ст. 6548; О месте постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации: Указ Президента РФ от 23.12.2007 № 1740 // СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6547; О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.09.1995 N 941 (ред. от 23.12.2007) // СЗ РФ. 1995. № 38. Ст. 3668.

распоряжений, в основном носящих кадровый ненормативный характер. Кроме того, решения главы государства выражаются в форме президентского контроля в виде поручений и указаний, статус которых до недавнего времени не был определен, несмотря на то что данный правовой инструмент широко использовался в политико-правовой практике государственного строительства⁴. Проверка исполнения поручений и указаний ложится на Контрольное управление Администрации Президента РФ⁵.

Правовая природа нормативных актов Президента РФ и практика их издания, безусловно, предмет самостоятельного и глубокого анализа, который был предпринят целым рядом авторов и результаты которого

⁴ Перечень поручений по итогам заседания Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики 31 авг. 2011 г. URL: <http://Kremlin.ru/assignments/12733> (дата обращения: 25.09.2011).

Несмотря на отсутствие конституционно-правового закрепления формы реализации президентского решения, Президент РФ подписал Указ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации». (Указ вступил в силу с 1 июля 2011 г.). Документ устанавливает статус поручений и указаний Президента РФ, определяет порядок их исполнения и направлен на повышение исполнительской дисциплины по их реализации. В Указе решения Президента РФ четко разграничены на две основные категории: на собственно поручения и на указания главы государства. *Поручения* содержатся в указах и распоряжениях, а также в директивах Президента РФ или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». Также поручения могут оформляться в виде перечней поручений. *Указания* Президента РФ оформляются в виде резолюций. При необходимости на основании указания по решению Руководителя Администрации Президента РФ готовится проект поручения. В случае его подписания соответствующее указание снимается с контроля. Как поручения, так и указания Президента подлежат безусловному исполнению, закрепляется персональная ответственность исполнителей за их несвоевременное или ненадлежащее выполнение (См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 05.09.2011).

⁵ Несмотря на принимаемые меры, современное состояние исполнительской дисциплины оставляет желать лучшего: «поручений много, качество их исполнения далеко не всегда идеальное». Так, в 2010 г. количество контролируемых поручений увеличилось по сравнению с 2009 г. на 32 % и составило 3762. Значительно, на 63 %, увеличилось количество выполненных за год поручений. Если в 2009 г. выполнено 1102 поручения главы государства, то в 2010 г. практически на 700 поручений больше – 1801. О ходе исполнения поручений исполнителями было представлено Президенту РФ 5724 доклада, что на 65 % больше, чем в 2009 г. Тогда было представлено 3474 доклада. Существенно улучшилась исполнительная дисциплина. Так, если в 2009 г. более 16 % докладов представлено с нарушением установленного срока, то в 2010 г., несмотря на значительный рост их общего количества, с нарушением срока представлено менее 6 %. В 2010 г. поставлено на контроль 1992 данных Президентом РФ поручения, что на 14 % больше, чем в 2009 г. Существенно сократился разрыв между количеством вновь изданных и количеством выполненных поручений. В 2009 г. было выполнено 63 % по отношению к количеству вновь изданных поручений, в 2010 г. этот показатель уже достиг 90 % // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/news/10750>. (дата обращения: 05.09.2011).

широко представлены в отечественной правовой литературе⁶. Ключевой момент анализа заключается в том, что Президент РФ наделен правом издания обязательных для исполнения указов по любому вопросу исключительной компетенции Российской Федерации и совместной компетенции с ее субъектами, т. е., конституционная норма о президенте – гаранте Конституции РФ «создает» самые различные полномочия президента, как бы «скрытые» в тексте Конституции РФ дополнительные президентские полномочия⁷. Так, действующая Конституция РФ, провозгласив высшей ценностью права и свободы человека и гражданина, гарантировала их защиту в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 17). Она установила право каждого обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод в случае исчерпания всех внутригосударственных средств правовой защиты (ч. 3 ст. 46). Однако это привело к правовой коллизии, в связи с чем Президентом РФ был издан Указ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁸.

⁶ См.: *Авакьян С.А.* Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право.* 1998. № 1; *Колесников Е.В.* Указ Президента как источник конституционного права России // *Конституционное развитие России: межвуз. науч. сб.* Саратов, 1996. Вып. 2; *Лучин В.О.* «Указное право» в России, М., 1996; *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996; *Окуньков Л.А.* Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // *Журн. рос. права.* 1997. № 2.

⁷ По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 окт. 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // *СЗ РФ.* 1996, № 19. Ст. 2320. В результате в течение последнего десятилетия XX в. президент издавал указы по широкому спектру экономических вопросов, подменяя ими законодательное регулирование. За два срока президентства Б.Н. Ельцин подписал 5289 указов, многие из которых ликвидировали пробелы в праве. Это объяснялось необходимостью придать экономическим реформам статус законности, несмотря на противодействие со стороны оппозиционного парламента. Однако краткие указы оставляли бюрократам огромное поле деятельности по собственному усмотрению. Как результат – «реформы по указу» оказались одинаково неэффективными и непопулярными. В свою очередь, и Федеральное собрание второго созыва, стремясь «конкурировать» с президентом, делало объектом своего законотворчества общественные отношения, для регулирования которых в ситуации сбалансированности полномочий ветвей власти вполне достаточно постановления правительства или другого подзаконного акта.

⁸ Рос. газета. 2011. 25 мая. Его цели – ликвидация противоречий между нормативно-правовыми актами; устранение коррупциогенных факторов; совершенствование правовой системы. Регламентирован порядок его проведения. К ведению Минюста России отнесен мониторинг правоприменения для выполнения решений Конституционного Суда РФ и по-

Конституционная теория и практика свидетельствуют, что Президент РФ вправе принимать любые решения и совершать действия в отношении федеральных органов исполнительной власти в форме указов и распоряжений (поручений, указаний), не противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, в рамках компетенции Российской Федерации. В отношении федеральной законодательной власти и судебной власти он вправе принимать только те решения, которые прямо и конкретно предусмотрены Конституцией РФ и федеральными законами. Ограничениями его властных полномочий в этой сфере выступают независимость судебной власти и самостоятельность парламента. Благодаря этим механизмам президент имеет возможность реального воздействия на всю систему государственной власти для реализации основной функции государства – обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Действующая Конституция РФ в отличие от предыдущей не предполагает принятие специального закона о Президенте РФ, однако наличие у него широких, в том числе скрытых полномочий и отсутствие их четкой законодательной регламентации может привести и приводит к возникновению политико-правовых ситуаций с возможным наступлением неблагоприятных (либо имеющих неопределенность исхода) последствий. Так, в декабре 2008 г. по инициативе Президента РФ были внесены конституционные поправки в ч. 1 ст. 103 Конституции РФ. Согласно этим изменениям, устанавливающим новую форму парламентского контроля⁹, не была определена форма конституционной ответственности исполнительной власти в случае неприятия ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности перед Государственной думой. Можно лишь

становлений Европейского суда по правам человека. Речь идет о случаях, когда требуется принять, изменить или отменить нормативно-правовые акты. На Министерство юстиции также возложены координация мониторинга, осуществляемого федеральными органами власти, и его методическое обеспечение. Минюст России будет ежегодно разрабатывать проект плана мониторинга. За основу берутся послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; решения КС РФ, ЕСПЧ, ВС РФ, ВАС РФ; предложения органов госвласти и госкорпораций. Также учитываются национальный план противодействия коррупции, программа социально-экономического развития страны; предложения институтов гражданского общества и СМИ. Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ рекомендовано учитывать результаты мониторинга при даче разъяснений по вопросам судебной практики.

⁹ О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2009, № 1, ст. 2.

предположить, что развитие событий пойдет по сценарию ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, когда в итоге последнее слово останется за Президентом РФ.

Позволим согласиться с авторитетным мнением профессора С.А. Авакьяна в том, что «отсутствие четкости регулирования положения Президента РФ в системе разделения властей привело к обычаю конституционно-правовой практики, суть которого в том, что Президента надо считать отдельной формой (разновидностью) государственной власти в системе разделения властей. ... Между тем президентская власть в Российской Федерации как форма власти имеет не столько нормативные конституционно-правовые основания, сколько является обычаем конституционно-правовой практики»¹⁰. Тем не менее, многие ученые считают, что институт президентства в достаточной мере урегулирован Конституцией РФ (из 137 статей в 30 в той или иной мере речь идет о главе государства).

Для того чтобы глава государства не злоупотреблял такими широкими полномочиями, введены специальные механизмы контроля со стороны высших органов судебной власти (Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ) и Федерального собрания по проверке актов Президента РФ и его отрешения от должности.

Анализ историко-правового развития института конституционно-правовой ответственности главы государства позволяет нам сделать вывод, что законодательство до 1993 г. устанавливало основания конституционно-правовой ответственности главы Российского государства, которые следовали из невыполнения им конституционных функций и полномочий, что, на наш взгляд, следует установить в действующих Основном Законе России и законодательстве. Основанием отрешения от должности должно стать не исключительно преступление (уголовно-правовой деликт), а конституционно-правовой деликт. В частности, основанием отрешения Президента РФ от должности должно стать грубое нарушение ряда конституционных обязанностей или присвоение властных полномочий, если указанными действиями создана угроза безопасности и территориальной целостности государства, нарушены права и свободы человека и гражданина. Необходимо конкретизировать и само понятие государственной измены.

¹⁰ Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 5.

В связи с изложенным выше, необходимо преодолеть пробельность, противоречивость и несогласованность норм, определяющих основания, условия, порядок функционирования Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина, а также требуется четкая правовая регламентация его компетенции и ответственности.

Все это предполагает четкое нормативное закрепление положения о Президенте РФ: а) на стадии кандидата; после выборов, но до вступления в должность¹¹; при взаимодействии с органами власти и институтами гражданского общества; б) пределов его полномочий как по формированию, так и при функционировании органов власти (например, основания отклонения федеральных законов, отправки Правительства РФ в отставку, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации); в) предметов и пределов указного права; г) пределов президентского контроля; д) вопросов его конституционно-правовой ответственности, в том числе за нарушение Конституции РФ и законодательства, неисполнения (ненадлежащего) исполнения своих обязанностей; е) оснований и механизмов при отрешении от должности, досрочном прекращении полномочий, в том числе в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья (вопросы медицинского освидетельствования); ж) гарантии после прекращения полномочий; з) вопросов правового регулирования порядка формирования и статуса его Администрации, а также совещательно-консультативных органов при Президенте РФ.

Для эффективной реализации главой государства своей компетенции и придания широким президентским полномочиям легитимного характера в рамках правового поля, а также соблюдения принципа субсидиарности, предполагающего, что в ведении публичных властей каждого более высокого уровня должны находиться лишь те вопросы управления, которые не могут быть эффективно решены на более низких уровнях, необходимо:

- принять Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об урегулировании полномочий и порядка деятельности Президента РФ федеральным конституционным законом». Часть 1 ст. 80 Конституции РФ следует изложить в следующей редакции: «Президент Российской Федерации является главой государства, полномочия и порядок деятельности которого устанавливаются федеральным конституционным законом»;

¹¹ См.: Указ Президента РФ от 3 марта 2008 г. «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации». URL: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=045105> (дата обращения: 05.05.2011).

- поддержать предложение о принятии Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», определяющего правовой статус главы государства: процедуру вступления в должность, компетенцию, механизм реализации полномочий (указное право, участие в законотворческом процессе, конституционный контроль, послания Федеральному собранию и Правительству РФ), аппарат (администрация, в т. ч. институт полномочных представителей Президента РФ, совещательно-консультативные органы), гарантии и ограничения деятельности, прекращение полномочий, конституционно-правую ответственность;

- в связи с необходимостью более детальной правовой регламентации взаимоотношений Президента РФ и Правительства РФ в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»¹² ввести норму с перечнем оснований отставки высшего органа исполнительной власти;

- часть 2 ст. 92 Конституции РФ следует изложить в следующей редакции: «Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешения от должности, отзыва. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий»;

- часть 1 ст. 93 Конституции РФ следует изложить в следующей редакции: «1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в нарушении им Конституции РФ и законов, данной им присяги, невыполнения им конституционных обязанностей, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков таких действий (решений) и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения»;

- согласно действующему законодательству в процедуре отрешения Президента РФ от должности принимают участие высшие законодательные и представительные органы государственной власти Российской Федерации. Мы солидарны с мнениями ученых и считаем, что помимо палат

¹² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2011. № 1. Ст. 1.

Федерального собрания, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, в число субъектов наложения конституционно-правовой ответственности на главу Российского государства следует включить избирателей. Народ, как единственный источник власти и представитель гражданского общества, должен иметь возможность участвовать в управлении делами государства, в том числе через контроль за деятельностью созданных им органов публичной власти¹³. Не случайно при вступлении в должность, президент приносит присягу, текст которой содержит и в юридическом, и моральном плане обязательства в своей деятельности руководствоваться благом народа. Поэтому необходимость установления со стороны народа санкций в случае нарушения главой государства своих конституционных обязательств очевидна.

В этой связи возникает необходимость в принятии Федерального закона «О порядке отзыва Президента Российской Федерации». При этом необходимо сослаться на решение Конституционного Суда РФ, которое хотя и касается отзыва депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, вполне применимо к рассматриваемому вопросу¹⁴. Процедура проведения отзыва главы государства должна быть аналогичной процедуре проведения выборов Президента РФ. В отношении Президента РФ основанием начала такой процедуры импичмента должны служить: утрата доверия народа (избирателей) за нарушение Конституции РФ, законодательства Российской Федерации и текста присяги, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих конституционных функций и полномочий.

Следует также расширить полномочия Федерального собрания, сделав предметом парламентского расследования действия и решения Президента РФ¹⁵. Соответственно исключить из п. 2 ст. 4 закона о

¹³ См.: *Комкова Г.Н.* Общественный контроль как универсальная форма взаимодействия законодательной власти и гражданского общества в субъектах Российской Федерации. Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах: материалы междунар. науч.-практ. конф. Саратов: Саратовск. источник, 2010. С. 118.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

¹⁵ О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7; 2011. № 1. Ст. 16.

парламентском расследовании деятельность Президента РФ, как не подлежащей такому расследованию.

Без сомнения, права человека могут быть в полной мере обеспечены и защищены в демократическом, социальном, правовом государстве¹⁶. В этой связи необходима активная и целенаправленная деятельность государственного аппарата по защите прав личности, и в первую очередь, деятельность президента, который должен и может оперативно реагировать на любые нарушения прав и свобод, используя все предоставленные ему полномочия. Центральным вопросом претворения конституционных норм, ценностей¹⁷ и принципов часто является их законодательная регламентация. Решение управленческих задач связано прежде всего с правовым обеспечением средств, процедур, коллизий и механизмов осуществления полномочий органов власти, и в первую очередь главы государства.

¹⁶ См.: *Комкова Г.Н.* Равная защита прав граждан – конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе / под ред. Г.Н. Комковой. СПб., 2001. С. 7.

¹⁷ См.: *Комкова Г.Н.* Система конституционных ценностей в позициях Конституционного Суда РФ. Конституционная юстиция в политической и правовой системах России / Материалы междунар. конституцион. форума (15, 16 дек. 2011, Саратов). Вып. 3: сб. науч. ст. Саратов: Саратовск. источник, 2012. С. 43–48.

*О. В. Кузнецова**

**Содержание конституционного принципа
равенства прав граждан России
в пассивном избирательном праве**

В статье исследуется содержание конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве. Дано определение принципу равного пассивного избирательного права. Рассмотрены основания, по которым недопустима дискриминация избирательных прав. Дается оценка эффективности избирательного законодательства в данной сфере.

The article analyses the content of the constitutional principle of the equality of rights of Russian citizens in the passive suffrage. The definition of the principle of equal passive suffrage is given. The bases on which discrimination of electoral rights isn't admissible are considered. The effectiveness of the electoral legislation in this sphere is assessed.

Ключевые слова: конституционный принцип равенства, дискриминация, пассивное избирательное право, принцип равного избирательного права, избирательный процесс, Конституционный Суд Российской Федерации.

Key words: constitutional principle of equality, discrimination, passive suffrage, the principle of equal passive suffrage, electoral process, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Вопрос о равноправии граждан является одним из коренных в проблеме взаимоотношений государства и личности, в достижении подлинной демократии и свободы личности.

Всеобщая декларация прав человека в первой же статье торжественно провозглашает, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах»¹. Фактическое отношение к правам человека и гражданина, уровень воплощения этих идей на практике является, пожалуй, наиболее ярким показателем реального демократизма того или иного

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

¹ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр. С. 9.

общества и государства. Б.С. Крылов утверждает, что государство признается демократическим и является таковым не только при условии, что оно признает принцип равенства в отношениях между людьми и между народами, но и прилагает необходимые усилия для осуществления его на практике². А.В. Жигачев отмечает, что принцип равенства прав и свобод человека и гражданина является идеалом справедливого общественного устройства, и выступает необходимым условием прогрессивного бесконфликтного развития государства и общества³.

В Конституции РФ 1993 г., неоднократно упоминаются понятия «равноправие» и «равенство», они буквально пронизывают весь текст. Чаще всего эти понятия применяются в главе второй Конституции РФ⁴, где равноправие граждан закрепляется в качестве основополагающего принципа правового положения человека и гражданина в обществе и государстве. Равноправие человека и гражданина установлено в ст. 19 Конституции, в соответствии с которой государство констатирует, что все равны перед законом и судом, и гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от перечисленных в этой статье Конституции, а также иных обстоятельств.

Задача права, особенно конституционного, – гарантировать единые стартовые возможности для реализации каждым гражданином принадлежащих ему прав⁵. Задача государства – обеспечить «равенство индивидуальностей» путем устранения помех в достижении человеком того положения в обществе, которое соответствует его способностям и к которому он стремится. Реализация же данных возможностей – дело сугубо индивидуальное, конечный результат абсолютно различен, но за него государство не ответственно, так как права были предоставлены каждому человеку равные. Таким образом, фактическое существование неравенства

² Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журн. рос. права. 2002. № 11. С. 16.

³ Жигачев А.В. Защита конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина Конституционным Судом Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 3.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. № 237; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1, Ст. 2; № 4. Ст. 445.

⁵ Дмитриев Ю.А. Россия: на пути от формального равноправия к реальному / Конституционные чт.: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Ч. 1. Саратов, 2003. С. 12.

не есть нарушение принципа равенства, это объективная закономерность человеческого бытия⁶.

Отсюда равноправие означает наличие равных условий приобретения и реализации прав и обязанностей, формально равных правовых (т. е. закрепленных в праве, прежде всего в Конституции) возможностей. Формальное равенство раскрывается в предоставлении всем равных стартовых возможностей, реализация которых зависит от личных качеств и способностей человека. Подлинное же равноправие граждан может быть обеспечено лишь с использованием всей совокупности экономических, политических, социально-культурных, правовых средств, которыми располагает современное общество⁷.

В избирательном праве конституционный принцип равенства сформулирован как принцип равного избирательного права. Конституция РФ не дает его определения. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸ (ст. 3) установлено, что граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе равного избирательного права, которое в ст. 5 определяется как участие в выборах на равных основаниях.

Принцип равного пассивного избирательного права означает участие граждан России в выборах на равных основаниях. Причем понятие выборов применяется в широком смысле, как комплекс мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов, проведением предвыборной агитации, голосованием, определением результатов выборов и совершением других избирательных действий⁹, а не только как форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в целях формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, равное участие граждан должно быть установлено на всех стадиях избирательного процесса. Данная позиция основана на анализе постановлений Конституционного Суда РФ¹⁰, а также разд. 2 «Свода рекомендуемых норм при проведении

⁶ Комкова Г.Н. Социальное неравенство в политике российского государства / Конституционные чт.: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Ч. 1. Саратов, 2003. С. 16.

⁷ Основы государства и права: учеб. Ростов н/Д, 2003. С. 315.

⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. 02.05.2012) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2012. № 19. Ст. 2275.

⁹ См.: Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 3.

¹⁰ Определение Конституционного суда от 15 ноября 2007 г. № 845-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гришкевича В.Ф. на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Фе-

выборов. Руководящих принципов и пояснительного доклада к нему», принятых Венецианской комиссией в 2002 г.¹¹.

Содержание равенства предполагает также отсутствие незаконных привилегий и запрет дискриминации по любым основаниям. В ст. 19 Конституции РФ содержится перечень наиболее распространенных фактов и свойств, наличие которых у человека не должно служить основанием для ущемления его прав и свобод: пол, раса, национальность, язык, происхождение имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям. Понятно, что такой перечень никак не может быть исчерпывающим.

Особенно важен запрет дискриминации по соображениям расы, национальности и языка, поскольку Россия является многонациональной страной. Данный вид дискриминации может быть определен как обхождение с людьми на неравной основе ввиду их национального или этнического происхождения. Формы его проявления могут быть самые разные. Это, например, запрещенные избирательным законодательством при проведении предвыборной агитации призывы к разжиганию национальной и другой ненависти и вражды; дискриминационные решения со стороны государственных органов, связанные с установлением завышенных требований владения языком коренной (титульной) нации, установлением различных цензов на пользование избранным правом.

Нарушение национального равноправия всегда сопряжено с нарушением либо индивидуальных прав человека, либо коллективных прав меньшинств или универсального права нации на самоопределение. Отсюда необходимость обеспечения равного участия наций и национальных меньшинств в политической и общественной жизни, в том числе через свободные демократические выборы.

дерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // КонсультантПлюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного суда. М., 2000. С. 661–678.

¹¹ В документе устанавливается равенство избирательных прав, равные возможности кандидатов, партий участвовать в выборах. См.: Международные избирательные стандарты: сб. док-тов / отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 460–501.

Избирательные права национальных меньшинств оказывают существенное влияние на стабильность и эффективность избирательных систем, и демократическое развитие общества. А. Хазанов считает, что «меньшинства... должны иметь свою долю власти и должны принимать реальное участие в принятии решений на общегосударственном уровне»¹². Правда, возникает вопрос: в какой пропорции – в отношении с численностью нации или с другими показателями ее статуса? Ранее использовались разнообразные правовые модели и процедуры: от законодательного квотирования представительств национальных и этнических меньшинств в парламенте или органах местного самоуправления¹³ до общего правового призыва к различным политическим партиям и движениям обеспечивать адекватное национальное представительство в структурах власти. Справедливо утверждение, что установление квот коренных малочисленных народов нельзя признать вполне удачным¹⁴. На практике это приводит к ограничению пассивного избирательного права граждан, так как на определенных территориях гражданам в зависимости от их национальности могло быть отказано в регистрации кандидатами. Поэтому норма о представительстве коренных малочисленных народов была признана утратившей силу¹⁵.

Данная проблема решается, например, с переходом на пропорциональную избирательную систему выборов депутатов законодательного собрания¹⁶. Законом Республики Дагестан¹⁷ установлено обязательное

¹² Хазанов А. Этнические меньшинства и национализм // Рос. бюллетень по правам человека. 1996. Вып. 8. С. 92–93.

¹³ См.: ст. 13 (утратила силу) Федерального закона от 30 апр. 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.04.1999) (ред. от 05.04.2009) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2009. № 1. Ст. 17; № 14. Ст. 1575.

¹⁴ Крылов Б.С., Постников А.Е. Избирательное законодательство и защита коренных малочисленных народов // Журн. о выборах. 2001. № 2. С. 26.

¹⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон” “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁶ З.Р. Омарова и Л.А. Тхабисимова отмечают, что решить проблему представительства различных национальностей в законодательных органах в национальных республиках удалось с применением пропорциональной избирательной системы. См.: Омарова З.Р. Новая система выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 15; Тхабисимова Л.А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 16.

деление списка кандидатов на общереспубликанскую и региональные группы. Сделано это для того, чтобы в парламент могли попасть представители малочисленных народов Дагестана.

Близко к национальной форме реализации принципа равноправия примыкает и такая разновидность правового равенства, как территориальное. Его основной смысл заключается в том, что все граждане РФ должны обладать одинаковым объемом прав, свобод и обязанностей, и им необходимо обеспечивать равные, одинаковые условия реализаций соответствующих прав независимо от места жительства гражданина (этот фактор равноправия – место жительства – также указывается в ст. 19 Конституции РФ). Существенно то, что равное избирательное право в условиях федеративного государства осуществляется в полном объеме независимо от того в каком субъекте Федерации проживают граждане России. Никакие региональные законы не могут покушаться на гарантированное конституцией право. В рамках разграничения компетенции субъекты Федерации обладают только правом устанавливать дополнительные гарантии реализации пассивного избирательного права.

Кроме того, место жительства за пределами России до недавнего времени также не являлось основанием для ограничения пассивного избирательного права. В 2006 г. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» лишены права быть избранными граждане России, имеющие любой документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Актуален запрет дискриминации по соображениям происхождения. Это исключает возможность лишать кого бы то ни было каких-либо прав и свобод в связи с тем, что данное лицо не относится по рождению к определенной социальной группе. Этим признается, что все социальные группы по своей роли в обществе находятся в равном положении и не может быть речи о социальном превосходстве или, наоборот, социальной униженности какого-либо лица. В такой же мере важен запрет дискриминации по соображениям убеждений, который защищает свободу мнений каждого человека и исключает официальное деление этих мнений на правильные и вредные.

Следующей очень важной формой осуществления конституционного принципа равноправия является правовое закрепление и реальное гаранти-

¹⁷ Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2006 г. № 50 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» (ред. 07.05.2007) // Дагест. правда. 2006. 2 ноября; 2007. 9 мая.

рование равноправия женщин и мужчин, или, как его принято именовать, женское равноправие.

Современное законодательство всех цивилизованных стран, а также международно-правовые акты в области прав человека закрепляют обязанность государства «обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление принципа равноправия мужчин и женщин», что относится и к реализации права «быть избранным во все публично избираемые органы»¹⁸.

В Конституции РФ принцип женского равноправия закрепляется достаточно широко, в полном соответствии с нормами международного права. Предоставление, однако, указанных прав не повлекло за собой многочисленного представительства женщин в органах власти и управления. Статистика их присутствия в большой политике пока не слишком выразительна, но динамика уже наблюдается. В новом составе Государственной думы 50 женщин¹⁹ (в 1995 г. – 46 женщин, что составляло 10,2 % депутатского корпуса²⁰, в 1999 г. было избрано 35 женщин, что составляло 7,6 % от всего состава депутатского корпуса, в 2003 г. – 45, что составляло 10,07 %²¹, в 2007 г. – 63, что составило 14 %²²). Более многочисленное представительство женщин в органах местного самоуправления²³.

Как справедливо отмечает В.И. Лысенко, одна из функций современного избирательного процесса – «создание политико-правовых условий для того, чтобы обеспечить адекватное представительство в национальных органах власти и местного самоуправления различных социальных и иных

¹⁸ п. «а» ст. 2 и п. «а» ст. 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин / Международная защита прав и свобод человека: сб. док-тов. М., 1990. С. 341–355.

¹⁹ Список зарегистрированных депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. [Электронный ресурс] URL: http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/itogi/sved_izbr_dep.htm (дата обращения: 10.12.2011).

²⁰ См.: *Вешняков А.А.* Подводим итоги // Журн. о выборах. 2004. № 1. С. 4.

²¹ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 252.

²² Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика. М., 2008. С. 336, 338.

²³ Например, по итогам выборов депутатов представительных органов местного самоуправления Саратовской области из вновь избранных депутатов 2544 составляют мужчины (63,5%), 1465 – женщины (36,5%). URL: http://www.saratov.izbirkom.ru/example_news_2/sx/art/942136/cp/1/br (дата обращения: 29.04.2009). В Ярославской области многие муниципальные советы, состоят только из женщин. См.: *Соколов А.В.* Муниципальные выборы в Ярославской области: выводы, тенденции, закономерности // Журн. о выборах. 2007. № 2. С. 24.

групп населения»²⁴. В этих условиях избирательные права женщин и их представительство в органах власти – одна из актуальных политико-правовых проблем современного развития.

Равенство людей перед законом и судом в общеправовом смысле определяет юридический статус гражданина и означает, что законодатель не должен устанавливать правовые нормы, дискриминирующие граждан по каким-либо признакам, а суду не следует применять такие нормы при осуществлении правосудия.

Равенство перед законом – это наличие у граждан права на одинаковое применение к ним законодательных положений вне зависимости от того, права или обязанности они устанавливают, предусматривают освобождение от ответственности или привлечение к ней. Вместе с тем допускается неравенство перед законом при реализации некоторых положений современного уголовного и административного процессуального законодательства, касающихся порядка возбуждения дела и применения мер пресечения. Так, зарегистрированный кандидат без согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ, руководителя следственного органа Следственного комитета при прокуратуре РФ (соответственно уровню выборов) не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован, без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) подвергнут в судебном порядке административному наказанию (п. 4 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях ...»). Указанный порядок производства по уголовным делам и по делам из административных правонарушений в отношении отдельных лиц не должен влиять на их процессуальное положение в качестве сторон в судебном разбирательстве.

В обобщенном виде нормативное содержание принципа равенства всех перед судом в пассивном избирательном праве сводится к следующему: а) предусмотренный избирательным и гражданско-процессуальным законодательством перечень судов, рассматривающих избирательные споры, их подсудность; б) одинаковое рассмотрение аналогичных дел; в) процессуальное равенство сторон в судебном заседании, которое заключается в предоставлении процессуальным законодательством сторонам равных возможностей для отстаивания своих субъективных прав и закон-

²⁴ См.: *Лысенко В.И.* Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С.9.

ных интересов (п. 3 ст.123 Конституции РФ, ст. 244, 299 УПК РФ²⁵, ст. 38 ГПК РФ²⁶). Процесс должен проходить на основе принципа состязательности и равноправия его участников²⁷. Права и обязанности участвующих сторон определяются лишь их процессуальным положением, а не какими-либо иными обстоятельствами личного, имущественного, политического или иного характера.

Проведенное исследование показало, что общеобязательный и универсальный характер принципа равного избирательного права следует из конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина. Равноправие означает наличие равных условий приобретения и реализации прав и обязанностей, формально равных правовых возможностей. Формальное равенство раскрывается в предоставлении всем равных стартовых возможностей, реализация которых зависит от личных качеств и способностей человека.

Принцип равного пассивного избирательного права, являясь одним из важнейших в демократических государствах, нормативно закрепляется в ст. 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Содержание данного принципа состоит в том, что граждане РФ участвуют в выборах на равных основаниях, имеют реальную возможность в равной степени реализовать свое пассивное избирательное право при выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления. Такое понимание норм о равном пассивном избирательном праве предполагает, что принцип равенства в РФ обеспечивается едиными правилами проведения конкретных выборов в течение всего периода с момента их назначения до определения результатов, равной защитой законом и судом пассивного избирательного права всех граждан.

Помимо этого, в содержание принципа равных выборов включается положение о равенстве шансов кандидатов в предвыборной борьбе. Здесь имеется в виду не абсолютное равенство кандидатов, а равенство их стартовых возможностей. Закон должен оговаривать принципиально одинаковое отношение государства к кандидатам в ходе предвыборной кампании,

²⁵ Уголовный процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. (принят ГД ФС РФ 22.11.2001) (ред. от 25.06.2012) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; 2012. № 26. Ст. 3440.

²⁶ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (принят ГД ФС РФ 23.10.2002) (ред. от 14.06.2012) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2012. № 25. Ст. 3266.

²⁷ См.: *Шведа В.В.* Принципы порядка привлечения участников выборов к конституционно-правовой ответственности в российском избирательном праве // Избирательное право. 2008. № 4. С. 15–17.

предоставляя им одинаковые условия для участия в выборах. Это означает, прежде всего, предоставление кандидатам равных возможностей для выдвижения и регистрации, равенство статуса зарегистрированных кандидатов, равные возможности при проведении предвыборной агитации и финансировании избирательных кампаний. Все изложенное справедливо как в отношении кандидатов, так и для политических партий, выдвигающих кандидатов.

С учетом всего вышесказанного, с нашей точки зрения, можно сделать вывод, что принцип равенства избирательных прав граждан – это положение, в соответствии с которым весь избирательный процесс строится таким образом, чтобы обеспечить равные возможности для избрания в органы государственной власти и местного самоуправления каждому гражданину, наделенному пассивным избирательным правом.

*С. А. Куликова**

Конституционный запрет цензуры в контексте международных стандартов свободы массовой информации

В статье рассматриваются международно-правовые документы, в которых закрепляется свобода массовой информации. Отмечается, что свобода массовой информации основывается на альянсе двух фундаментальных свобод – свободе выражения мнения и свободе поиска, получения и передачи информации. Ключевым концептом понятия «свобода массовой информации» является возможность беспрепятственно (без установления преград и без вмешательства, особенно со стороны государства) искать, получать, производить и распространять массовую информацию. Прослеживается эволюция международно-правовых оценок функционирования СМИ в современном демократическом обществе.

The article focuses on the international legal papers that set forth freedom of mass media. The author emphasizes that freedom of mass media is based on the alliance of two fundamental freedoms – freedom of expression and freedom of search, acquisition and distribution of information. The key concept of ‘freedom of mass media’ notion is an ability to produce, search for, get and distribute information freely (without any obstacles and interference, especially that of the government). The author studies evolution of international legal evaluation of mass media in the modern democratic society.

Ключевые слова: свобода выражения мнения, свобода поиска и распространения информации, независимость прессы, запрет цензуры.

Key words: freedom of expression, freedom of search and distribution of information, independence of the press, censorship prohibition.

Общей тенденцией развития межгосударственных отношений являются процессы глобализации и усиление универсализма в понимании прав и свобод человека. Как отмечает Г. Н. Комкова в одной из своих монографий, «международные стандарты прав человека основаны на определенном наборе признаваемых любым современным государством гуманистических ценностей, которые требуют равного к себе отношения независимо от гос-

* Кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета».

ударственного устройства, национальной специфики и исторических традиций данной страны»¹.

Эта идея развивалась и в работах других ведущих конституционалистов, например, по мнению И.А. Конюховой (Умновой), «миропорядок XXI века должен основываться на механизмах коллективного решения ключевых проблем, на приоритете права, дальнейшей демократизации и гуманизации конституционно-правовых отношений, сближения национальных правовых систем в направлении формирования конституционно-правовых механизмов противодействия современным угрозам и вызовам»².

Свобода массовой информации, с одной стороны, относится к общепризнанным нормам международного права, а с другой, – в условиях противоречивого развития информационного общества массовое производство и тиражирование информации превращается в один из мощнейших инструментов воздействия на общественное сознание, и потому все чаще говорится о необходимости пересмотра подходов к понятию свободы массовой информации и возможности ее ограничения.

В связи с этим актуальным представляется рассмотреть, во-первых, развитие норм международного права в области свободы массовой информации и, во-вторых, соотношение международно-правовых стандартов в этой сфере и норм Конституции Российской Федерации.

Международные стандарты в области прав и свобод человека и гражданина образуют два блока норм международного права: универсальные и региональные. Универсальные международные стандарты свободы массовой информации раскрываются в документах Организации Объединенных Наций и основываются на нормах Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.

Уже на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Резолюция 59 (1) от 14 декабря 1946 г., в которой указывалось, «что свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, ради защиты которых создана Организация Объединенных Наций»³.

¹ Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве / под ред. проф. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. С. 19.

² Конюхова (Умнова) И.А. Конституции нового поколения: Состояние и перспективы развития // Совр. конституцион. право. М., 2010. С. 52.

³ Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/> (дата обращения: 10 июля 2012 г.). В дальнейшем все Резолюции ООН цитируются по данному ресурсу.

В статье 19 Всеобщей Декларации прав человека было установлено субъективное «право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»⁴.

Затем в ч. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах получила закрепление норма, в соответствии с которой «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»⁵.

Таким образом, согласно вышеприведенным международным документам изначально получили закрепление две фундаментальные свободы – свобода выражения мнения и свобода поиска, получения и передачи информации. Использование печати и других форм массового распространения мнений и информации рассматривалось только в качестве способов реализации указанных свобод.

Важное значение имеют положения Международного пакта о гражданских и политических правах, где закрепляются ограничения права на выражение своего мнения и права на поиск, получение и распространение всякого рода информации.

В этом документе устанавливается исчерпывающий перечень оснований для ограничения указанных прав: уважение прав и репутации других лиц, охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (ч. 3 ст. 19), запрещается пропаганда войны, всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ч. 1, ч. 2 ст. 20). Кроме того, определяются два условия ограничения свободы выражения мнения и свободы поиска, получения и распространения информации: подобные ограничения должны устанавливаться законом и быть «необходимыми».

Впоследствии именно эти положения легли в основу ограничений свободы массовой информации.

⁴ Рос. газета. 1995. 5 апр.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

Вопросы свободы массовой информации рассматривались в более поздних Резолюциях ООН. Например, принцип «свободного потока информации на всех уровнях» зафиксирован в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 45/76 «Об информации на службе человечеству» от 11 декабря 1990 г.

В Софийской Декларации по укреплению независимых и плюралистических средств массовой информации от 13 сентября 1997 г. утверждается, что свобода массовой информации имеет важнейшее значение для развития и сохранения демократии, поскольку «двуединная функция печати заключается в передаче информации и идей, представляющих общественный интерес, а также в том, чтобы осуществлять мониторинг за деятельностью органов власти». В связи с чем была подчеркнута неприемлемость «любых форм прямой или косвенной цензуры».

В ст. 6 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» указывается, что каждый человек индивидуально или совместно с другими имеет право знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве; свободно публиковать, передавать и распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах; изучать, обсуждать мнения относительно соблюдения прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике».

Также вопросы профессионального освещения проблем, связанных с терроризмом, нашли свое отражение в Резолюции Конференции ЮНЕСКО «Терроризм и средства массовой информации» (Манила, 1–2 мая 2002 г.).

Региональные международные стандарты в области прав человека образуют, в первую очередь, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.⁶ и другие документы Совета Европы. Согласно ч. 1 ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод «каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

⁶ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

В ч. 2 ст. 10 также определяется перечень целей, ради защиты которых может быть ограничена свобода выражения мнения: интересы национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, предотвращение беспорядков и преступлений, охрана здоровья и нравственности, защита репутации или прав других лиц, предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия; а также называются условия ограничения свободы выражения мнения и свободы поиска и распространения информации: ограничения должны быть предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе.

Важную роль в определении международных принципов свободы массовой информации сыграли Декларация о средствах массовой информации и правах человека от 23 января 1970 г. (утверждена Резолюцией 428 (1970) 1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы) и Декларация о свободе выражения мнения и информации от 29 апреля 1982 г. (принята Комитетом министров)⁷.

В Декларации о средствах массовой информации были закреплены следующие положения:

во-первых, «право на свободу выражения своего мнения должно распространяться на средства массовой информации»: тем самым средства массовой информации получили статус субъектов права на свободу выражения мнения;

во-вторых, «независимость печати и других средств массовой информации от государственного контроля должна быть записана в законе, любое ущемление этой независимости допускается только на основании решения суда, а не органов исполнительной власти»;

в-третьих, «не должно быть ни прямой и ни косвенной цензуры печати или содержания радио- и телевизионных программ, новостей или информации, передаваемых другими средствами... Ограничения могут налагаться в пределах, разрешенных статьей 10 Европейской Конвенции о правах человека. Не должно быть никакого государственного контроля над содержанием радио- и телевизионных программ, за исключением контроля на основании положений пункта 2 этой статьи».

Таким образом, в Декларации о средствах массовой информации запрещается внесудебное вмешательство государства в деятельность СМИ и

⁷ Информационный офис Совета Европы в России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.coe.ru/> (дата обращения: 15 июля 2012 г.). В дальнейшем все документы Совета Европы цитируются по данному ресурсу.

проводится четкое разделение между правомерными ограничениями свободы выражения мнения (закрепленными в Европейской Конвенции) и цензурой, как одним из видов государственного контроля (особенно со стороны органов исполнительной власти) за распространением массовой информации.

Принятая через 12 лет Декларация о свободе выражения мнения и информации в качестве исходного положения указывает, что обязанностью государств является охрана от вмешательств в свободу выражения мнения и информации и принятие мер, направленных на развитие многообразия средств массовой информации и источников информации для обеспечения плюрализма идей и мнений.

Среди целей, которые необходимо достигнуть для эффективной защиты права на выражение мнения, поиск, получение и распространение информации и идей, называются «отсутствие цензуры или любого произвольного контроля или ограничений в отношении участников информационного процесса»; «осуществление открытой государственной информационной политики, включая доступ к информации, направленной на улучшение понимания гражданами политических, социальных, экономических и культурных вопросов, а также на повышение их способности свободно обсуждать такие вопросы»; «существование различных независимых и автономных средств массовой информации, позволяющих отразить многообразие идей и мнений».

«Свобода печати обеспечивает свободу народа» – это положение Хартии свободы печати, принятой 16 января 1987 г. в Лондоне, в концентрированном виде выражает понимание свободы массовой информации в рассматриваемый период. Одно из главных положений Хартии гласит: «Любая цензура, прямая и косвенная, неприемлема. В этой связи законы и практика, ограничивающие право средств массовой информации свободно собирать и распространять сведения, должны быть отменены, а органы местной и центральной власти не должны вмешиваться в содержание публикуемых или передаваемых сообщений, равно как и ограничивать доступ к источникам информации». Хартия призывает власти страны не подвергать органы информации никакой экономической или иной дискриминации, предоставлять независимой прессе свободный доступ ко всем материалам и техническим средствам, необходимым для выпуска печатной продукции, а также теле- и радиовещания.

В конце XX в. происходит осознание изменения роли СМИ в политической и социокультурной жизни общества. Этот процесс нашел свое

отражение в целом ряде международно-правовых документов, в которых не только защищается свобода прессы, но и разрабатываются механизмы повышения ее ответственности перед обществом, ставятся вопросы об отображении насилия в СМИ, о роли, которую играют СМИ в ситуациях конфликтов и напряженности.

Так, в Декларации о средствах массовой информации в демократическом обществе, принятой на 4-й Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области средств массовой информации в Праге 7–8 декабря 1994 г., отмечается, что «функционирование СМИ в демократическом обществе должно постоянно подвергаться переоценке, с тем, чтобы быстрые экономические, технические и регламентационные изменения не наносили ущерба ни независимости и плюрализму СМИ, ни правам человека, ни интеллектуальной собственности, ни культурной и социальной политике».

В принятой на этой же конференции Резолюции с характерным названием «Журналистские свободы и права человека» предпринята попытка выработать принципы поддержания баланса между осуществлением свободы выражения мнения и свободы распространения информации представителями медиа-индустрии и соблюдением прав потребителей информационных услуг. Указывается, что «поддержание и развитие подлинной демократии требуют наличия и укрепления свободной, независимой, плюралистической и ответственной журналистики». Это требование воплощается для журналистики в необходимости 1) информировать индивидуумов о деятельности органов государственной власти и частного сектора, предоставляя им таким образом возможность сформировать собственное мнение; 2) позволять индивидуумам или группам высказывать их мнения, содействуя таким образом информированию органов государственной власти и частного сектора, а также всего общества, об этих мнениях; 3) подвергать постоянному критическому рассмотрению деятельность различных органов власти.

Таким образом, происходит перенесение акцента со свободы массовой информации, понимаемой как абсолютная ценность, на независимость и плюрализм СМИ как гарантии исполнения ими своей основной функции – способствовать получению достоверной информации и формированию собственного мнения потребителями информационных услуг.

Ряд документов Совета Европы касается разработки механизмов решения наиболее острых проблем современного общества и роли, которую должны в этом играть СМИ.

В Венской Декларации от 9 октября 1993 г. содержатся обязательства ведения борьбы с различными методами разжигания расовой ненависти, насилия и дискриминации, а также с любыми действиями и высказываниями, способными усилить взаимные опасения и напряженность между группами населения, имеющими различные расовые, этнические, национальные, религиозные или социальные корни. Здесь же указывается, что представители средств массовой информации должны «аргументированно и ответственно подходить к информации и комментариям о случаях проявления расизма и нетерпимости».

Рекомендация № R (97) 20 по вопросам «разжигания ненависти» от 30 октября 1997 г. указывает, что все формы самовыражения, разжигающие расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм и все формы нетерпимости подрывают безопасность демократии, культурное единство и плюрализм, а в случае использования средств массовой информации такие формы самовыражения могут иметь более мощный и разрушительный эффект.

В то же время, как подчеркивается в Рекомендации, ограничения в осуществлении свободы самовыражения должны применяться в законном, беспристрастном порядке на основании объективных критериев; любые ограничения свободы самовыражения должны находиться под независимым судебным контролем.

В связи с этим национальное право и судебная практика должны проводить четкую границу между «ответственностью автора разжигающей ненависть информации, с одной стороны, и ответственностью средств массовой информации и работников средств массовой информации, участвующих в ее распространении в рамках своих задач по передаче интересующих общество информации и идей, с другой».

Рекомендация № R (94) 13 «О мерах по обеспечению прозрачности средств массовой информации» устанавливает, что общественность должна иметь возможность на справедливой основе иметь доступ к некоторым сведениям о СМИ, в частности о том, кто владеет и управляет СМИ, экономические и политические интересы каких структур могут находить отражение в их информационной политике. Это необходимо для того, чтобы каждый мог оценить степень предвзятости или беспристрастности того или иного СМИ и составить свое собственное мнение об идеях и информации, распространяемых СМИ.

Обратим также внимание на принятую в 1996 г. Комитетом министров Совета Европы Рекомендацию № (96) 4 «О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности» и Резолюцию Парламентской Ас-

самблеи Совета Европы № 1438 (2005) «Свобода печати в условиях работы журналистов в зонах конфликтов» от 28 апреля 2005. Эти документы исходят из исключительности роли журналистов и СМИ в информировании общественности о нарушениях национального и международного права и страданиях людей в ситуациях конфликта и напряженности. Кроме того, в подобных ситуациях право индивидов и широкой общественности на информацию по всем вопросам, представляющим общественный интерес, а также на возможность оценивать действия властей и других сторон, вовлеченных в конфликт, является особенно важным. Как отмечается в Резолюции, «ситуация войны или конфликта не снижает значения адекватного распространения информации посредством СМИ; скорее, наоборот, она повышает ценность такой информации».

Указанные документы распространяют общепризнанные положения международного права, касающиеся права искать, передавать и получать информацию, свободы передвижения, тайны переписки, конфиденциальности источников информации и т. д., на ситуацию работы журналистов в «горячих точках». Кроме того, Рекомендация Совета министров Совета Европы запрещает какое-либо произвольное ограничение этих прав и свобод. Любое вмешательство должно в силу этого а) основываться на предписаниях закона и быть сформулированным в четких и ясных терминах; б) преследовать законную цель, как она определена в соответствующих положениях актов о правах человека и практике Европейского суда по правам человека; в) быть необходимым в демократическом обществе, т. е. «соответствовать острой социальной потребности, основываться на доводах, которые разумны, достаточны и пропорциональны преследуемой законной цели».

Ряд документов Совета Европы направлен против различных форм так называемой косвенной цензуры, когда свобода массовой информации ограничивается под тем или иным правомерным предлогом, однако ограничения носят непропорциональный характер, нарушают принципы демократического государства или имеют своей настоящей целью сокрытие сведений, идей и мнений, критикующих деятельность представителей органов государственной власти.

Например, большое значение имеют положения, касающиеся применения системы аккредитации журналистов, поскольку на практике власти зачастую используют механизм аккредитации для отсекающих неугодных СМИ от источников информации. Принципы применения системы аккредитации сформулированы в уже упоминавшейся Рекомендации № (96) 4

«О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности». В них, в частности, указывается, что «а) аккредитация имеет целью облегчить журналистам выполнение их профессиональных обязанностей...; б) осуществление профессиональной журналистской деятельности и журналистских свобод не должно зависеть от аккредитации; в) аккредитация не должна использоваться в целях ограничения свободы передвижения журналистов или доступа их к информации, ...отказ в аккредитации может иметь целью только такие ограничения прав, которые предусмотрены Европейской Конвенцией о правах человека; г) предоставление аккредитации не должно ставиться в зависимость от уступок со стороны журналистов; д) всякий отказ в аккредитации, ведущий к ограничению свободы передвижения журналиста или его доступа к информации, должен быть обоснован». Подчеркнем, что эти принципы сформулированы для аккредитации журналистов в ситуациях конфликтов, и, значит, применение механизма аккредитации тем более не должно умалять право журналистов и общественности на доступ к информации в ситуациях обычной мирной жизни.

Другим документом, направленным против косвенной цензуры, является, на наш взгляд, Декларация о свободе политических дебатов в средствах массовой информации (принята Кабинетом министров 12 февраля 2004 г.), которая устанавливает принципы распространения информации и мнений в СМИ о политических деятелях и должностных лицах, в том числе:

- право общества получать информацию общественной важности включает право СМИ распространять негативную информацию и критические мнения, касающиеся политических деятелей и должностных лиц;

- средства массовой информации, критикующие правительство и другие институты исполнительной, законодательной и судебной власти, не должны подвергаться уголовной ответственности, а там, где эти институты пользуются такой защитой, ее необходимо применять в ограниченной форме и не допускать использования этой защиты в целях ограничения свободы критики;

- политические деятели могут быть подвергнуты публичному обсуждению, в том числе через СМИ, своей политической деятельности;

- должностные лица могут быть подвергнуты общественному контролю и критике, в том числе через СМИ, в той сфере, где они исполняли или исполняют свои функции;

- политические деятели и должностные лица не должны пользоваться большей защитой своей репутации и иных прав, по сравнению с другими лицами;

- компенсации и штрафы за диффамацию и оскорбления должны иметь пропорциональное соотношение с объемом нарушенных прав или ущербом, нанесенным репутации любым другим лицам и др.

Эти положения препятствуют развитию наиболее опасного вида государственного контроля над СМИ – политической цензуре, главной целью которой является подавление альтернативных точек зрения, недопущение критики деятельности должностных лиц и политических деятелей, унификация взглядов и оценок.

Один из способов реализации свободы массовой информации на современном этапе – развитие общественного телевидения. Основными принципами существования общественного телевидения являются его ориентация на общественные запросы, интерактивность, создание дискуссионной площадки для обсуждения процессов, происходящих в стране, представителями различных социально-политических сил.

Ключевой вопрос деятельности общественного телевидения – его подконтрольность специально созданным структурам гражданского общества – различного рода попечительским советам, которые, с одной стороны, должны следить за тем, чтобы организации общественного телевидения в полной мере исполняли свою высокую социальную миссию, а другой – сохраняли независимость от государственных структур и крупных экономических субъектов, не превращаясь в проводников цензуры со стороны тех или иных органов государственной власти, общественных организаций или отдельных лиц.

Согласно руководящим принципам Рекомендации № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы «О гарантиях независимости общественных средств массового вещания» «деятельность организаций общественного вещания не подлежит цензуре в каком-либо виде. Запрещается предварительный контроль деятельности организаций общественного вещания со стороны лиц или органов, внешних по отношению к организациям общественного вещания, кроме исключительных случаев, предусмотренных законом».

Особое внимание в указанном документе уделено способам формирования общественных советов и гарантиям их независимости. Например, указывается, что «члены попечительских советов назначаются открытым и основанным на плюрализме способом; коллективно представляют интере-

сы общества в целом, не имеют права получать каких-либо полномочий или указаний от любого лица или организации, кроме как назначившей их организации; не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий любым лицом, кроме назначившего их органа и т. д.».

Реализации принципа свободы массовой информации закреплена также в Европейской хартии свободы прессы, принятой 25 мая 2009 г. в Гамбурге. Основная идея Хартии выражена в словах: «свобода прессы жизненно необходима для демократического общества». В этом же документе указывается на то, что обязанность правительства «поддерживать, защищать и уважать любые СМИ во всем их разнообразии, а также их политические, социальные и культурные миссии», и устанавливаются основные гарантии свободы прессы: «цензура должна быть полностью запрещена. Необходимо гарантировать независимость журналистов всех СМИ, не допускать их преследования, репрессий и политического вмешательства в их деятельность со стороны государства».

Завершая обзор международных документов, закрепляющих основные права и свободы в области массовой информации, отметим, что свобода массовой информации изначально основывалась на альянсе двух фундаментальных свобод – свободе выражения мнения и свободе поиска, получения и передачи информации. Использование различных форм массового распространения мнений и информации рассматривалось только в качестве способов реализации указанных свобод.

Ключевым концептом понятия «свобода массовой информации» является «свобода», т. е. возможность беспрепятственно (без установления преград и без вмешательства, особенно со стороны государства) производить, искать, получать и распространять массовую информацию, поэтому к основным принципам осуществления указанных прав и свобод, закрепленным в международно-правовых актах, относятся 1) беспрепятственность, 2) невмешательство со стороны государства, 3) независимость от государственных границ.

В международных документах последовательно проводится разграничение между правомерными ограничениями свободы выражения мнения (основные цели и условия таких ограничений нашли свое закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах и Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод) и иными (нарушающими международно-правовые принципы) случаями вмешательства со

стороны государства в осуществление свободы выражения мнения и производной от нее свободы массовой информации.

В связи с этим запрету подлежат конкретные проявления воспрепятствования свободе массовой информации: прежде всего цензура, а также ограничение доступа к источникам информации, преследование журналистов за критику правительств, политическое и экономическое давление на прессу.

В Конституции Российской Федерации право на свободу выражения своего мнения закреплено в двух формах:

во-первых, в форме конституционной гарантии свободы слова (ч. 1 ст. 29), т. е. возможности публично излагать свои взгляды, идеи и суждения и распространять их любыми законными способами и, во-вторых, в форме конституционного запрета принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (ч. 3 ст. 29). Данная норма призвана противостоять насильственному воздействию на личность при реализации свободы слова.

Право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым способом закреплено в виде специальной нормы, которая содержится в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

И.Л. Бачило, сопоставляя соответствующие формулировки, закрепленные во Всеобщей Декларации прав человека и Конституции РФ, обращает внимание на «усиление демократической формы при конституционном оформлении права на информацию», поскольку норма Российской Конституции добавляет к правомочиям, зафиксированным во Всеобщей Декларации – «искать, получать и распространять информацию», еще такие, как «передавать» и «производить»⁸.

Свобода массовой информации в Конституции РФ также закрепляется в виде самостоятельного права, и в качестве наиболее действенной гарантии ее реализации выступает запрет цензуры (ч. 5 ст. 29).

Можно сделать вывод, что в Основном законе РФ учтено сложившееся к 90-м гг. XX в. понимание свободы массовой информации не только как одной из форм выражения мнения и распространения идей, но и как самостоятельного права граждан на получение разнообразных сведений и плюралистичных оценок из различных источников.

Кроме того, на конституционном уровне установлен ряд ограничений свободы выражения мнения и свободы массовой информации. К ним

⁸ Бачило И.Л. Информационное право: учеб. М., 2011. С. 140.

относится: запрет пропаганды и агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, запрет пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29), а также возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина (в том числе и свободы массовой информации) 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 страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Таким образом, конституционно-правовые нормы об ограничении свободы массовой информации в целом соответствуют международным и общеевропейским стандартам в этой сфере.

В заключение, важно отметить, что в Конституции РФ, так же как и в международно-правовых актах, проводится разграничение таких правовых понятий, как «цензура», которая запрещена, и «возможность легитимного ограничения свободы массовой информации», которая раскрывается в конституционных нормах.

*И. В. Лобанов**

**Право вето губернатора
как проявление его контрольных функций
по отношению к законодательному (представительному)
органу субъекта РФ**

В статье говорится о возможности губернатора субъекта Российской Федерации наложить вето на принятый законодательным органом данного субъекта закон. Определены случаи, при которых губернатором отклоняется закон субъекта Федерации, а также способы преодоления вето.

The article said the governor about the possibility of a Russian Federation subject to veto by the legislature enacted the law of the entity. Identified cases in which the governor rejected the law of the Federation, as well as ways to overcome the veto.

Ключевые слова: субъект Федерации, право вето, губернатор, законодательный орган.

Key words: subject of the Federation, the veto, the governor, legislature.

В Российском федеративном государстве немалое значение имеет взаимодействие высших органов законодательной и исполнительной власти в региональном законодательном процессе. Согласно ст.23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с конституционным принципом разделения властей законодательный и исполнительный органы государственной власти региона осуществляют свои полномочия самостоятельно и взаимодействуют в установленных федеральным законом и законом субъекта РФ формах в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта РФ и в интересах его населения¹.

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова.

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2012. № 19. Ст. 2274.

Проявлением системы «сдержек и противовесов», а также контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации выступает возможность наложения вето на закон, принятый высшим законодательным органом субъекта РФ в случае его несоответствия федеральному законодательству, либо конституции, уставу данного субъекта Федерации. Данное право можно рассматривать в качестве определенной контрольной функции губернатора, который, по аналогии с Президентом РФ, должен выступать гарантом законности во вверенном ему регионе.

Ряд губернаторов применяет право вето достаточно часто. К примеру, губернатор Санкт-Петербурга вернула в городское законодательное собрание Закон «О передаче прав на земельные участки, на которых расположены дома жилищных и жилищно-строительных кооперативов» без подписания. С вето губернатора на закон «О внесении поправок в Устав Иркутской области» столкнулись депутаты северного региона. Отстаивал свою позицию по земельному вопросу и губернатор Ярославской области².

Губернатор Владимирской области наложил вето на принятый областной Законодательным собранием закон о поправках в региональный закон об Общественной палате. Данными поправками право доизбрать последнюю треть палаты передано муниципальным образованиям региона. Необходимость этих изменений депутаты объяснили тем, что уже избранные члены палаты не смогли утвердить кандидатуры своих коллег в отведенные законом сроки. По мнению губернатора, принятые депутатами поправки противоречат федеральному законодательству и «ведут в очередной тупик», поэтому наложил вето на принятый депутатами законопроект³. Однако в некоторых субъектах Федерации, например, в Саратовской области, за все время существования Саратовской областной думы (более 15 лет) право вето губернатором ни разу не применялось.

Право вето означает юридическую возможность высшего должностного лица субъекта Федерации не только оценить качество закона, его соответствие определенным требованиям, но и выразить свою точку зрения на последствия, которые вызовет принятие данного законопроекта. Право вето, по нашему мнению, исходя из анализа его использования в субъектах РФ, применяется высшим должностным лицом субъекта РФ в нескольких случаях: при несоответствии закона субъекта РФ федеральному законодательству, при отсутствии необходимых финансовых средств для его реали-

² Время, 2009. 5 окт.

³ URL: <http://molva33.ru>. 11.11.2010.

зации, при нежелании высшего должностного лица сокращать объем своих полномочий или подвергать свою деятельность дополнительному контролю. Рассмотрим все данные случаи.

Так например, в сентябре 2011 г. губернатор наложил вето на принятый Псковским областным собранием депутатов Закон «О развитии сельского хозяйства Псковской области», который был направлен на регулирование отношений между сельхозпроизводителями, органами государственной власти области в сфере развития сельского хозяйства. В сопроводительном письме по отклонению закона губернатора сказано, что принятый закон не учитывает отдельных положений Федерального закона № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”», который вступает в силу с 1 января 2012 г., в части компетенции областного Собрания по определению условий предоставления субсидий сельхозпроизводителям из областного бюджета, а также в части определения порядка предоставления субсидий в сфере сельскохозяйственного страхования. Кроме того, отмечены другие несоответствия отдельных норм принятого закона федеральному и областному законодательству⁴. В данном случае губернатор Псковской области выступил гарантом соблюдения федерального законодательства в сфере сельского хозяйства и предупредил возможные противоречия областного закона с федеральным.

Чаще всего законы отклоняются высшим должностным лицом субъекта Федерации в связи с отсутствием необходимых финансовых средств для их реализации. Это касается, прежде всего, дополнительных социальных обязательств субъекта Федерации. Так, в 2008 г. депутаты Читинской областной думы разработали закон области, в соответствии с которым предлагалось увеличить выплаты ветеранам труда, проживающим в области с 250 до 500 рублей, однако деньги на реализацию данного закона в дефицитном бюджете региона на 2008 г. не были предусмотрены. В связи с этим губернатор Читинской области предложил в законопроект поправку, предусматривающую вступление документа в силу с 1 января 2009 г. Депутаты отклонили это предложение, однако в качестве компромиссного решения внесли собственную поправку, согласно которой повышение размера выплат отсрочено на полгода. В этой редакции закон был принят Читинской областной думой, однако губернатор закон не подписал⁵. Эту ситуацию наложения вето губернатором можно расценивать с положи-

⁴ URL:<http://informpskov.ru/news/83236.html>

⁵ URL:http://www.akdi.ru/sf/PO08/3-4_40.htm

тельной стороны, поскольку в данном случае высшее должностное лицо выступает как главный распорядитель финансовых средств субъекта Федерации, а потому должен отвечать за сбалансированность бюджета, дефицит которого может повлечь за собой ряд неблагоприятных последствий для жителей региона. Здесь, на наш взгляд, популистские действия депутатов пришли в противоречие со взвешенной и ответственной позицией главы региона.

Проведенный анализ показывает, что в ряде случаев право вето высшим должностным лицом используется для того, чтобы ограничить влияние регионального парламента на свою деятельность, преодолеть возможность усиления контрольных функций парламента по отношению к высшему исполнительному органу власти субъекта РФ. Так например, губернатор Иркутской области наложил вето на закон, вносящий поправки в устав области, в соответствии с которым губернатор должен согласовывать с Законодательным собранием Иркутской области не только кандидатуру своего первого заместителя, но и шести руководителей органов исполнительной власти по управлению финансами, госсобственностью, соцзащитой, лесопромышленным комплексом и охраной окружающей среды. При этом в законопроекте была предусмотрена и возможность выражения депутатами недоверия тем руководителям подразделений администрации, назначение которых они согласовывали⁶.

Два года в Приморском крае не принимался законопроект о Контрольно-счетной палате, внесенный краевой администрацией. Губернатор Приморья дважды накладывал на документ вето. Поводом для разногласий стало предложение исполнительной власти о праве выдвигать кандидатуру председателя Контрольно-счетной палаты не спикером парламента, а главой субъекта Федерации. Поскольку задача ревизоров – проверять расходование бюджетных средств именно исполнительной властью, то выдвижение губернатором лояльной для него кандидатуры председателя Контрольно-счетной палаты могло повлечь за собой неэффективность деятельности данного органа⁷. Точка в данном споре была поставлена принятием Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» 7 февраля 2011 г.⁸, где в ч. 2 ст. 6 говорится: «Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации вносятся в

⁶ Коммерсантъ - Дальний Восток. 2006. 4 июля.

⁷ URL:http://www.ng.ru/regions/2011-04-14/100_status.html

⁸ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее одной трети от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Таким образом, данная конфликтная ситуация в Приморском крае устранена путем принятия федерального закона.

Согласно регламентам многих региональных законодательных органов, вето губернатора должно быть рассмотрено на ближайшей сессии регионального парламента. При этом за преодоление вето должно проголосовать квалифицированное большинство от числа депутатов. При этом если для преодоления вето на обычный закон требуется, чтобы за принятие документа в первоначальном варианте проголосовало две трети депутатского корпуса, то за преодоление вето на изменения в основном законе субъекта Федерации (конституции или уставе) необходимы голоса трех четвертей депутатов парламента. Однако помимо преодоления вето высшего должностного лица есть и другие варианты рассмотрения спорного законопроекта в региональном парламенте.

Предварительное рассмотрение отклоненного губернатором законопроекта может быть поручено профильному комитету законодательного органа, который по итогам рассмотрения данного вопроса может рекомендовать законодательному органу субъекта РФ несколько вариантов: принять закон в прежней редакции; принять закон в редакции, предложенной губернатором; создать согласительную комиссию из представителей законодательного и исполнительного органов; согласиться с отдельными изменениями, предложенными губернатором; согласиться с предложением губернатора о нецелесообразности принятия данного закона.

Однако окончательное решение всегда принимает высший законодательный (представительный орган) субъекта Российской Федерации. Как отмечает А.Н. Чертков: «При повторном рассмотрении закона, отклоненного высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа), законодательный орган вправе:

а) отклонить заключение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования за отклонение заключения в целом или путем голосования по каждой поправке указанного лица;

б) принять все поправки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования за принятие всех поправок в целом или путем голосования по каждой поправке;

в) принять часть поправок и отклонить остальные поправки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования по каждой поправке;

г) принять или отклонить часть поправок высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) и одновременно не принять и не отклонить остальные поправки путем голосования по каждой поправке;

д) не принять и не отклонить все поправки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования по каждой поправке»⁹.

Кроме этого, законодательный орган субъекта Федерации может инициировать внесение проекта федерального закона, если вето губернатора связано с несоответствием регионального закона федеральному или пробелами в федеральном законодательстве. Так например, было с принятым Законодательным собранием Санкт-Петербурга законом, который вводил административные санкции за организацию самовольных парковок на тротуарах, внутриквартальных дорогах, во дворах и других территориях общего пользования. По законопроекту это влекло за собой штраф для граждан в размере от 1 до 5 тыс. рублей, на должностных лиц – от 2 до 10 тысяч, на юридических лиц – от 20 до 50 тыс. рублей. После того, как губернатор наложил вето на данный закон в связи с тем, что административная ответственность за самовольную установку ограждений на проезжей части дорог и тротуарах была уже введена федеральными законами, Комитет по законодательству решил рекомендовать не преодолевать вето губернатора. Вместо этого предложено депутатам Законодательного собрания Санкт-Петербурга подготовить для внесения в Госдуму законодательную инициативу по увеличению штрафов за самовольную установку ограждений на проезжей части и парковку машин на тротуарах¹⁰.

⁹ *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) М.: Юстицинформ, 2006. С.42.

¹⁰ URL:<http://www.bn.ru/articles/2011/01/13/79304.html>

Одним из выходов из ситуации наложения вето и примером эффективного взаимодействия высшего законодательного органа и высшего должностного лица может стать предложенный высшим должностным лицом субъекта РФ вариант предлагаемого текста законопроекта или поправки в законопроект, который может быть представлен на согласительную комиссию. Так например, в июне 2011 г. вместо отклоненного закона «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры» губернатор Санкт-Петербурга предложила принять единый закон о митингах, пикетах и шествиях¹¹. Документ был разработан в соответствии с принятыми в конце 2010 г. поправками в федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которым порядок проведения публичных акций на объектах транспорта должны устанавливать региональные парламенты.

Таким образом, право вето губернатора можно рассматривать с двух сторон: с одной стороны – как реализацию определенных контрольных полномочий по отношению к региональному парламенту в сфере обеспечения единства правового пространства, выполнения социальных обязательств перед жителями региона и установления сбалансированности и бездефицитности бюджета субъекта Федерации. И с другой стороны – как возможность воспрепятствовать уменьшению своих полномочий или усилению контрольных функций законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Тем не менее, наложение вето губернатором на обсужденный в комитетах и одобренный на заседании законодательного собрания закон, всегда выступает как результат конфликта, недопонимания между двумя ветвями региональной власти, а потому более эффективным будет такое взаимодействие высшего должностного лица субъекта Федерации и его законодательного органа, которое не позволит губернатору применить имеющееся у него право вето.

¹¹ URL:<http://www.echomsk.spb.ru/news/politika/gubernator-nalozhila-veto-na-proekt-zakona-o-provedenii-massovyh-meropriyatii-na-obektah-transportnoy-infrastruktury.html>

*О. М. Никулина**

**Становление и развитие понятия
конституционной обязанности родителей
по воспитанию детей в современной России**

В статье рассматриваются вопросы становления и развития понятия конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в современной России. Анализируются особенности конституционной обязанности родителей по воспитанию детей и дается классификация юридических обязанностей родителей.

This article discusses the issues of formation and development of the concept of the constitutional duties of parents to raise their children in contemporary Russia. The features of the constitutional duties of parents to raise their children, and a classification of the legal responsibilities of parents

Ключевые слова: Конституция РФ, ребенок, конституционно-правовой статус.

Key words: Constitution of the Russian Federation, the child, the constitutional-legal status.

Среди российских национальных ценностей, воспроизводимых молодежью, семья остается одним из краеугольных камней, на котором основаны супружество, воспитание детей, уважение к старшим и забота о них¹. В современных условиях усиления общемировой тенденции повышения требовательности к уровню воспитания на родителей налагается все больше обязанностей и больше ответственности по отношению к детям. В этом контексте закономерно провозглашение в Российской Федерации среди основных приоритетов демографического развития повышения именно воспитательного потенциала семьи².

Конституция Российской Федерации на уровне основ конституционного строя закрепила принцип государственной поддержки семьи, мате-

* Кандидат педагогических наук, доцент Балашовского института (филиал Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского).

¹ Blum, Douglas W., National Identity and Globalization: Youth, State, and Society in Post-Soviet Eurasia, op. cit.

² Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 24 сент. 2001 г. № 1270-р // СЗ РФ. 2001. № 40. Ст. 3873.

ринства, отцовства и детства (п. 2 ст. 7). Особого внимания заслуживают положения ст. 38, где сказано: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей». Таким образом, конституционно-правовые нормы возлагают обязанность по обеспечению прав и интересов детей на двух субъектов: государство и родителей ребенка. Исполнение обязанности по воспитанию детей является конституционным долгом родителей. Государство заинтересовано в надлежащем воспитании подрастающего поколения, поэтому предоставляет именно родителям, как самым близким людям, преимущественное право воспитания своих детей.

Конституционная обязанность – это установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в его Конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенные вид и меру поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение³.

Обязанности в основе правового статуса человека и гражданина в реальной действительности выполняют разнообразные многоцелевые функции и социальные роли. В литературе они характеризуются следующим образом: одно из составляющих правового статуса личности; вид и мера должного поведения; гарантия и необходимое условие осуществления прав и свобод граждан; фактор укрепления законности и правопорядка, выполнения функций государства⁴.

Наиболее существенное в обязанностях заключается в ответственности за исполнение предписаний закона. Ответственность – социально-правовой фактор, который, с одной стороны, связывает обязанного субъекта существующим правопорядком, а с другой – стимулирует его активность, обеспечивает строгое и неуклонное исполнение обязанности⁵.

В России первым Основным Законом содержащим специальную главу «Основные права и обязанности граждан», была Конституция СССР 1936 г, в которой перечислялись обязанности. Позднее, в Конституции СССР 1977 г. появляется формулировка «обязанность заботиться о воспитании детей (а дети обязаны заботиться о родителях)».

³ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М.: Норма, 1997. 304 с.

⁴ Матузов Н.И., Семенко Б.М. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР // Сов. гос. право. 1980. № 12.

⁵ Об ответственности в связи с права и обязанностями см.: Боброва Н.А., Зражевская Ф.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985, особенно гл. I и IV; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987, особенно гл. VII «Позитивная ответственность личности». С. 191–216.

Обязанность родителей по воспитанию детей – одна из восьми обязанностей, зафиксированных в Конституции РФ 1993 г., минимизировавшей количество обязанностей по сравнению с Конституцией РСФСР 1978 г. Эта формула также отражена в п.1 ст.61 СК РФ, где сказано, что «родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права)».

Надо сказать, что обязанность родителей заботиться о детях и осуществлять их воспитание входит в третью подсистему обязанностей, направленных на обеспечение нравственного здоровья, образования и культуры граждан Российской Федерации, это говорит о том, что воспитание законодатель признал не только обязанностью, но и правом родителей, что подчеркивает нравственную основу исследуемой обязанности.

Конституционная обязанность родителей по воспитанию детей имеет следующие особенности:

- всеобщий характер (ст. 38 устанавливает обязанность всех родителей заботиться о детях и заниматься их воспитанием);
- закрепление обязанности родителей на высшем конституционном уровне;
- отсутствие зависимости от конкретного правового статуса родителей;
- в конституционной обязанности по воспитанию детей выражается ответственность родителей перед обществом, человека перед государством;
- ее осуществление обеспечивает нормальное функционирование и государства, и личности;
- ее несоблюдение родителями влечет установленную законом юридическую ответственность.

Внутренняя готовность родителей к реализации данной обязанности может быть переведена в состояние внутреннего обязывания, так как зачастую соответствует реальным интересам самих субъектов права в отличие от иных видов конституционной обязанности, требующих для правового оформления принудительной силы государства.

Классификация юридических обязанностей родителей (законных представителей) также отражается в их правовом статусе. Как считает Б.С. Эбзеев, «проблема не сводится только к классификации конституци-

онных обязанностей; вопрос о классификации является частным по отношению к общему учению о конституционном статусе личности»⁶.

В этом плане родители, как обязанные субъекты, могут классифицироваться как родители (законные представители) детей с общим образовательно-правовым статусом; родители (законные представители) детей со специальным образовательно-правовым статусом.

По особенностям статуса они могут быть представлены как родители детей-инвалидов; приемные родители; патронатные родители; родители детей с девиантным поведением.

Данная юридическая обязанность родителей связана с выделением необходимости им что-то совершать или от чего-то воздерживаться и нести ответственность (как негативную, так и позитивную) за воспитание ребенка.

В этой связи вполне обоснованно установление СК РФ ответственности родителей за воспитание и развитие ребенка, что соответствует и требованиям ст. 18 и 27 Конвенции ООН о правах ребенка. В частности, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей родители могут быть привлечены к различным видам юридической ответственности.

Сущность юридической обязанности родителей по воспитанию детей проявляется в обязанности заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем возрасте.

Отметим, что законодатель не поясняет, в каких именно направлениях следует осуществлять развитие личности ребенка. С одной стороны, это позитивный момент, так как он обеспечивает родителям свободу самостоятельно решать данный вопрос, но с другой – может выступить негативным фактором, приводящим к тому, что результат воспитания гражданина будет далек от желаемого. Представляется, что краткое отражение в тексте Конституции Российской Федерации основных направлений воспитания ребенка, носящих рекомендательный характер, могло бы оказать положительное влияние на эффективность исполнения гражданином его родительской обязанности, что, в свою очередь, позитивно сказалось бы и на эффективности реализации конституционных обязанностей.

Конституционная обязанность родителей по воспитанию детей – социальное явление, возникшее на основе эволюции отношений, приводящих к зависимости между личностью, обществом и государством, необходимый

⁶ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. С. 243.

элемент свободы человека, выполняющего функции первичного субъекта сферы образования по передаче знаний как внутренне осознаваемого стимула к самовоспитанию.

Общеизвестна философско-правовая аксиома о диалектическом единстве прав и обязанностей: «Понятие единения обязанности и права, – подчеркивал Г.В. Гегель, – представляет собой одно из важнейших определений, и в нем заключается внутренняя сила государства»⁷.

Понятие «родительские права и обязанности» объединяет целую группу имущественных и неимущественных прав и обязанностей, которые присущи родителям как субъектам родительских правоотношений. Важнейшим среди родительских прав и обязанностей является право родителей на воспитание детей. По мнению М.В. Антокольской, «этот процесс выражается в совершении родителями целенаправленных действий, предполагающих достижение определенного результата, и бессознательном воздействии на ребенка, которое происходит постоянно в процессе общения ребенка и родителей, и влияние, которое оказывают на ребенка поведение и пример родителей»⁸.

В научной литературе связь между правами и обязанностями родителей по воспитанию детей понимается по-разному.

Так, В.А. Рясенцев, говоря об особенностях родительских прав, указывал, что «предоставляя родителям важные права в отношении детей, государство возлагает на них, в то же время, определенные обязанности, в том числе обязанность осуществлять свои права в интересах детей, в интересах общества. В этом смысле, можно говорить, что права родителей являются, в то же время, их обязанностью»⁹. Он приходит к выводу, что родительское право на воспитание является «само по себе относительным, однако обладает абсолютным характером защиты от нарушения со стороны всех других лиц»¹⁰. Данная позиция нашла широкое распространение в научной литературе¹¹.

По мнению А.И. Пергамент, «родительские права представляют собой в то же время обязанности родителей по воспитанию детей»¹², т. е. в

⁷ Гегель Г.В.Ф. *Философия права* / пер. с нем.; ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. М.: Мысль, 1990. С. 288.

⁸ Антокольская М.В. *Семейное право: учеб.* 2-е изд. перераб и доп. М.: Юристъ, 1999. 206 с.

⁹ Рясенцев В.А. *Семейное право: учеб.* М.: Юрид. лит. 1971. 180 с.

¹⁰ Рясенцев В.А. *Семейное право: учеб.* М.: Юрид. лит. 1971. С. 51.

¹¹ Тихонина К.В. *Семейное правоотношение по воспитанию детей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.* М., 1988. С. 9; Романовская З.В. *Родительские права и обязанности и правовые последствия их несоблюдения // Конституция СССР и проблемы дальнейшего развития советского законодательства.* Львов, 1980. С. 48–49.

¹² Пергамент Л.И. *Основы законодательства о браке и семье.* М.: Знание, 1984. 177 с.

правоотношении по воспитанию ребенка родители являются одновременно и управомоченной, и обязанной стороной.

А.М. Нечаева указывает, что «одно дело “может”, другое – “должен”. Каждая часть такой формулы имеет свой смысл, свое значение, в противном случае сводится “на нет” воспитательное воздействие семейно-правовых норм. И обладатель субъективного права, предусмотренного семейным правом, не может не иметь представления о том, что ему дозволено, что одобряется государством, а что, наоборот, запрещено, способно породить неблагоприятные последствия»¹³.

В.Н. Леженин высказал на этот счет следующее суждение: «В объективной юридической действительности не существуют единые “право-обязанности” как не может существовать, например, единый “пол” в сфере биологических отношений развития и размножения особей. Вопрос в юриспруденции может стоять, только так: “право” или “обязанность”, иное уводит исследователя от сущности явлений, на практике приводит к тому, что правовые нормы не используются по назначению и не защищают социальную справедливость по отношению к субъектам правоотношения»¹⁴.

По мнению А.М. Рабец, А.Е. Казанцевой, Е.А. Чефрановой, права и обязанности родителей не могут совпадать, так как существуют в плоскости различных правоотношений: между родителями и детьми; между родителями и государством; между родителями и третьими лицами¹⁵.

Как верно отмечает профессор А.М. Рабец, «в родительском правоотношении дети являются только управомоченными, а родители только обязанными субъектами»¹⁶.

Обязанность родителей по воспитанию детей корреспондирует с правом самих детей на получение правильного семейного воспитания¹⁷.

¹³ Нечаева А.М. Семейное право. Актуальные проблемы теории и практики. М.: ЮРАЙТ, 2007. С. 18.

¹⁴ Леженин В.Н. Проблемы семейно-правового регулирования имущественных и личных неимущественных отношений / Проблемы развития гражданского законодательства и методологии преподавания гражданско-правовых дисциплин. Харьков. 1993. 139 с.

¹⁵ Рабец А.М. Указ. соч. 165 с.; Казанцева А.Е. Обязанности родителей (замещающих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушение. Томск, Изд-во Томск. ун-та, 1987. С. 12; Чефранова Е.А. Правовое регулирование имущественных отношений с участием несовершеннолетних членов семьи. Защита прав ребенка в современной России: материалы научно-практической конференции. М.: Ин-т гос-ва и права РАН. 2004. 68 с.; Пчелинцева Л.М. Семейное право: учеб. для вузов. 4-е изд., перераб. М.: Норма, 2006. 320 с.

¹⁶ Рабец А.М. Конституция РФ в системе источников семейного права // Семейное и жилищное право. 2005. № 1. 29 с.

¹⁷ Казанцева А.Е. Указ. соч. С. 18.

Г.В. Богданова считает, что «под обязанностью родителей по воспитанию своих детей следует понимать не только их обязанность перед своими детьми, но и обязанность перед государством»¹⁸.

Право на воспитание у родителей проявляется в правоотношении с другим родителем, третьими лицами. Именно обязанности третьих лиц не препятствовать в воспитании ребенка будут корреспондировать с правом родителей на воспитание своих детей.

Необходимость максимальной охраны интересов всех названных субъектов учитывается государством в процессе правового регулирования общественных отношений по воспитанию детей, в частности при закреплении прав и обязанностей, средств их защиты, определения круга обязанных и управомоченных субъектов. Этим предопределяется применение таких средств правового регулирования, как императивные нормы, прямо предписывающие участникам дозволенные варианты поведения, устанавливающие запреты.

На наш взгляд, наиболее последовательной является позиция о симметричных и корреспондирующих правах и обязанностях, когда права и обязанности родителей по воспитанию детей находятся в гармоничном единстве, так как нельзя лишить прав на воспитание, сохранив одноименные обязанности, но не совпадают в связи с тем, что реализуются в различных правоотношениях.

Родительские правоотношения обладают еще некоторыми особенностями в силу того, что они складываются между близкими друг другу людьми – родителями и детьми. Внутреннее содержание родительских прав плохо поддается регулированию правом, право может только устанавливать границы их осуществления. Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей.

Родительские права и обязанности носят срочный характер. Они возникают с момента рождения ребенка и прекращаются с наступлением следующих обстоятельств:

- достижения детьми совершеннолетия (возраста 18 лет);
- вступления несовершеннолетних детей в брак в установленном законом порядке и приобретения ими в связи с этим полной гражданской дееспособности (п. 2 ст. 21 ГК РФ);
- объявления несовершеннолетнего, достигшего шестнадцати лет, полностью дееспособным по решению органа опеки и попечительства, с

¹⁸ Богданова Г.В. Права и обязанности родителей и детей. Белгород: Изд-во Белгородск. ун-та потребит. кооперации, 1999. 46 с.

согласия обоих родителей; усыновителей или попечителя, либо при отсутствии такого согласия по решению суда (эмансипация) в соответствии со ст. 27 ГК РФ.

Права и обязанности по воспитанию находятся в гармоничном единстве, проявляющемся не только в необходимости совершения действий воспитательного характера, но и в том, что ненадлежащее осуществление родительских прав является показателем недолжного выполнения обязанностей и наоборот. Поэтому реализация прав и обязанностей по воспитанию ребенка обеспечивается во многих случаях одинаковыми мерами воздействия, в том числе и мерами ответственности.

Конституция РФ закрепила приоритет семейного воспитания детей, так как это наилучшая форма воспитания ребенка, которую знает человечество, поскольку одно из главных назначений семьи – создание условий для нормального развития и надлежащего воспитания детей. Эта задача выполняется прежде всего родителями. Никакие общественные формы воспитания не могут сравниться с семьей, и неоднократные попытки заменить семейное воспитание общественным служат тому подтверждением.

При этом родителям необходимо исходить из того, что воспитание должно обеспечивать формирование у ребенка адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы картины мира, становление его как человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества.

Таким образом, исследуемая обязанность: одно из составляющих правового статуса личности родителей; вид и мера должного поведения названных субъектов сферы образования; гарантия и необходимое условие осуществления права на воспитание детей; фактор выполнения социальной функции государства.

*М. В. Плещева**

Проблемы совершенствования миграционной политики в Российской Федерации

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы законодательного регулирования миграционных процессов в России. Анализируются миграционная политика и миграционная ситуация в РФ, соотношение норм международного права с законодательными принципами нашей страны, проблемы получения российского гражданства, ущемления прав беженцев и вынужденных мигрантов.

The materials represented in this publication reflect theoretical and practical problems of legal regulation of migration process in Russia. The formation of migration policy, migration situation in the constituent entities of the Russian Federation, correlation of the norms of international law and national legislation in regulation of migration process, problems of Russian citizenship, defense of the rights of refugees and persons forced to migrate – this is the range of problems the article are devoted to.

Ключевые слова: миграционная политика, миграция, миграционный процесс, национальная безопасность, мигранты, беженцы, вынужденные переселенцы.

Key words: migration policy, migration process, migration of population, national security, migrants, refugees, persons forced to migrate.

Сегодня неизбежным и закономерным атрибутом глобализации становится эскалация миграционных процессов. Миграция населения, превращаясь из временного и эпизодического явления в постоянно действующий фактор стратегического значения, представляет собой огромный ресурс, подлежащий эффективному использованию.

Совершенствование государственной миграционной политики, тесная увязка ее с насущными задачами социально-экономического развития страны, пристальное и каждодневное внимание к проблемам миграции – эти вопросы были определены Президентом Российской Федерации как чрезвычайно важные.

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

В 90-е годы двадцатого столетия власти в России занимались в основном проблемами беженцев, вынужденных переселенцев и незаконных мигрантов, в начале же нового тысячелетия обозначилась задача совершенствования стратегии государственной миграционной политики на перспективу, которая должна отвечать долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития России.

После распада Советского Союза миграционная политика в России проводилась не всегда согласованно, поскольку была непосредственной реакцией на потоки беженцев, появившиеся в результате международных и военных конфликтов. С тех пор характер миграции изменился – она перешла в более спокойную стадию, где миграция обусловлена не ситуационными вызовами, а тенденциями, имеющими долгосрочный характер – состоянием экономической, демографической и региональной политики.

Изменение качества российской экономики и модернизация страны в ее нынешних границах невозможны без новой миграционной политики, которая должна стать более либеральной хотя бы потому, что России элементарно не хватает трудоспособного населения для той территории, которой она обладает.

Сейчас численность занятых в российской экономике составляет около 70 млн человек. Но при сохранении существующих демографических тенденций к 2026 г. она может сократиться на 18 млн человек. Такие потери не в состоянии возместить даже инновационный рывок. Не менее остро стоит вопрос национальной безопасности. Принимая во внимание, что более 40 % всех запасов природных ресурсов – богатства недр, питьевая вода – сосредоточены в России, долговременное существование территории со стремительно убывающим населением просто невозможно. В такой ситуации единственный выход – стимулирование миграции¹.

Пока у государства не очень получается реализовать уже заявленные цели миграционной политики. Принятая недавно программа переселения соотечественников, проживающих за рубежом, замедлилась. Согласно этой программе к 2009 г. планировалось привлечь в страну 300 тыс. человек, однако переехало менее 10 тыс. Авторы программы ориентировались на цифру 25 млн русскоязычного населения, живущего на постсоветском пространстве за пределами России. Однако практически все, кто имел возмож-

¹ См. также: Нуралиев Н.Н. Финансовый кризис и трудовые мигранты // Вестн. Рос. акад. наук. 2010. Т. 80. № 1. С. 64–68; Мишунина А.А. Системный подход к государственному регулированию миграционных процессов в Российской Федерации // Журн. рос. права. 2010. № 8. С. 33–41; Собольников В.В. Проблемы миграционной безопасности России и совершенствование миграционной политики // Рос. юстиция. 2009. № 11. С. 34–36.

ность или хотел переехать в Россию, за два десятилетия после гибели СССР уже сделали это. Так что миграционную политику неизбежно придется корректировать.

Сегодня все чаще осознается необходимость более эффективной правовой регламентации миграционных отношений в целях упорядочения демографических процессов, защиты прав и интересов коренного населения Российской Федерации. Следовательно, необходимо принципиально изменить подход к миграционной политике: переориентировать ее с ограничения миграционного притока на активное привлечение иммигрантов в страну, что потребует включения соответствующих миграционных разделов в федеральные и региональные программы развития образования, здравоохранения, социального обеспечения, строительства и реконструкции жилья. Кроме того, свобода передвижения и выбора места жительства неотъемлема от свободы выбора образа жизни. Поэтому ограничительная миграционная политика не только нарушает права и свободы человека и гражданина, но и препятствует развитию человеческого потенциала².

Между тем современное нормативное регулирование миграционных отношений в Российской Федерации имеет значительные изъяны. Во многом его состояние обусловлено отсутствием должного теоретического обоснования современных тенденций правовой регламентации миграционных процессов, происходящих в России. Несмотря на то что концепции глобальной миграционной политики динамично развиваются, отечественное законодательство часто не отражает современных тенденций, вследствие чего нуждается в серьезном пересмотре и совершенствовании. Практика выявляет значительное число противоречий в нормативном регулировании миграционной политики Российского государства, что свидетельствует о необходимости формирования системной теоретической концепции актуализации отечественного миграционного законодательства.

Правовое регулирование миграционных процессов в России на сегодняшний день осуществляется рядом нормативных актов: Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

² См. также: Бобылев В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. 2009. № 6. С. 61–64; Демчук С.Д. Миграционная политика и борьба с незаконной и криминальной миграцией // Гос-во и право. 2010. № 8. С. 16–23; Волх В. Миграционная политика России // Власть. 2009. № 4. С. 81–85.

Позиция государства по вопросам регулирования миграции на среднесрочную перспективу была изложена в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р. Согласно Концепции целями регулирования миграционных процессов являются «обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации».

В 2006 г. миграционное законодательство было дополнено рядом правовых актов, направленных на упрощение порядка въезда, регистрации и пребывания в стране трудовых мигрантов на законном основании, что должно было стать основой для противодействия незаконной миграции.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции» разграничил компетенцию органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы Российской Федерации при осуществлении правоприменительных функций в сфере миграции. Согласно ему функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции от органов внутренних дел были переданы Федеральной миграционной службе.

Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» были предусмотрены новые модели миграционного учета для различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” был направлен на упрощение миграционных процедур, связанных с получением статуса временно проживающего, на совершенствование государственного регулирования рынка иностранной рабочей силы.

Кроме того, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента Российской

ской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, признает необходимость привлечения мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции. Для этого предполагается: содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом; стимулирование возвращения в страну эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских вузов, на постоянное место жительства; привлечение молодежи из иностранных государств для обучения и стажировки с возможным предоставлением преимуществ в получении гражданства по окончании учебы.

И наконец, Федеральным законом от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в РФ”, Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ» миграционный поток в Россию дифференцирован, в частности, в особую категорию выделяются высококвалифицированные мигранты, которые получают ряд преференций при трудоустройстве в России.

В связи с этим в законе вводится понятие «высококвалифицированный мигрант». Им является «иностранец, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в России предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года».

При этом оценка уровня компетентности и квалификации иностранного гражданина осуществляется работодателем. Основанием для этого являются документы и свидетельства, подтверждающие наличие у данного специалиста профессионального образования, знаний и навыков, включая отзывы иных работодателей, в том числе иностранных, а также сведения, представленные организациями, профессионально занимающимися подбором персонала.

Как видим, перечисленные меры действительно представляют собой попытку снизить административные барьеры на пути трудоустройства иностранных специалистов. Те, кто сталкивались с проблемой приглашения на работу иностранных топ-менеджеров, инженеров, IT-специалистов, исследователей, преподавателей и т. п. и оформления их пребывания и трудоустройства в России, поймут, насколько новые правила упрощают дело.

Вопрос миграционной привлекательности страны тесно связан с ее инвестиционной привлекательностью, так как приток инвестиций зачастую предполагает миграцию высококвалифицированных кадров. В частности, перемещение деятельности транснациональных корпораций в ту или иную

страну сопровождается перемещением туда персонала: высших менеджеров, специалистов, финансовых директоров и т. д. От того, насколько беспрепятственно может быть осуществлено такое перемещение персонала, подчас напрямую зависит инвестиционное решение. Ведь известно, что межгосударственное перемещение капиталов и технологий – процесс гораздо более свободный, чем передвижение людей, рабочей силы. В связи с этим важно, что рассматриваемый миграционный закон находится в прямой увязке с утверждением Правительством РФ перечня приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением иностранных инвестиций.

Кроме того, приток высококвалифицированных иностранных кадров в Россию будет способствовать снижению числа российских специалистов, стремящихся уехать за границу. Иностранные инвестиции будут создавать новые современные рабочие места для россиян; создание международных научных коллективов будет привлекать российские научные кадры; работа бок о бок с иностранными специалистами по ведению бизнеса будет означать профессиональный рост для российских бизнесменов высшего звена.

В управлении миграцией нет одной простой схемы. Каждая страна намечает свои приоритеты в области миграции и, исходя из них, выстраивает систему мер миграционной политики. Следовательно, надеемся, что рассматриваемое изменение миграционного законодательства и выделение категории высококвалифицированных мигрантов в качестве приоритетной – это шаг в сторону создания продуманной, многоуровневой, соответствующей экономическим и демографическим интересам страны миграционной политики, важнейшими условиями которой станут ее прозрачность и информационное обеспечение. Только такой подход позволит обеспечить более гибкое включение ресурса иностранной рабочей силы в механизм российского рынка труда. Гарантировать это может рациональная, стратегически выверенная концепция государственной миграционной политики³.

Использование положительного потенциала миграционных процессов в целях решения стратегических задач социально-экономической политики России путем формирования действенных регулирующих механизмов динамично меняющейся миграционной ситуации – насущная задача современного этапа развития страны.

³ См. также: Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации правовой миграционной политики // Рос. юстиция. 2007. № 4. С. 2–7; Иванов Е. Международные политико-правовые подходы к регулированию миграционных процессов в условиях глобализации // Alma mater / Вестн. высш. школы. 2010. № 1. С. 59–60.

Продуманная миграционная политика должна стать частью геополитической и экономической стратегии Российской Федерации на ближайшие годы. Цель данной политики – нахождение баланса безопасности государства и экономической целесообразности в интересах гражданина, с одной стороны, и долгосрочных интересов Российского государства в условиях глобализации мирового сообщества, с другой.

Следовательно, среди основных задач, стоящих перед органами государственного управления в сфере миграционной политики можно выделить следующие:

- 1) формирование в стране оптимальной миграционной ситуации;
- 2) дальнейшее совершенствование миграционного законодательства с тем, чтобы оно было ориентировано в первую очередь на положительные социальные результаты, а также соответствовало основным международным стандартам;
- 3) привлечение из-за рубежа соотечественников в Россию;
- 4) наведение порядка в сфере трудовой миграции посредством сокращения теневого использования иностранных работников и максимального обеспечения потребностей экономики в трудовых ресурсах;
- 5) переход к цивилизованной, организованной системе использования иностранной рабочей силы путем привлечения в Россию квалифицированных трудовых мигрантов;
- 6) обеспечение полномасштабного контроля за исполнением законодательства в сфере миграции;
- 7) повышение эффективности учета и контроля миграции, в том числе путем создания государственной информационной системы миграционного учета;
- 8) оказание государственной поддержки вынужденным переселенцам, беженцам и перемещенным лицам;
- 9) обеспечение интересов Российской Федерации в сфере миграции в области международных отношений.

Миграционная политика Российской Федерации должна совершенствоваться с тем, чтобы миграционные процессы в стране стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

*Д. Г. Правдин**

Устав как основополагающий документ муниципального образования

В статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием устава муниципального образования, с его обсуждением и его принятием. Автором делается вывод о том, что устав муниципального образования выступает в качестве двигателя жизни всего муниципального образования и его населения.

The article discusses issues related to the formation of charter municipality, with its discussion and adoption. The author concludes that the statute of the municipality acts as an engine life of the municipality and its population.

Ключевые слова: устав; местное самоуправление; муниципальное образование; органы местного самоуправления; регистрирующий орган; население.

Key words: judgment, the local government, municipal, local authorities, the registration authority, the people.

Основная задача демократического государства – создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области

* Начальник отдела имущественных отношений Управления правового обеспечения и кадровой политики Первого Московского государственного медицинского университета им. И. М. Сеченова.

науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т. п.¹

Местную власть принято считать низовым звеном власти в государстве, но при этом она – фундамент данного государства, так как имеет непосредственное приближение к народу, который осуществляет через нее свои полномочия. Как отмечает В.В. Володин, ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации «ставит органы государственной власти и местного самоуправления в один ряд в виде равноважных для народовластия форм его осуществления»².

В настоящее время местное самоуправление представляет собой «целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной (местной) власти»³.

Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами как путем использования различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления⁴. Хотя формы прямого волеизъявления указаны здесь первыми, в практической организации муниципального управления подавляющее большинство вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований решают именно органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления осуществляют ту разновидность публичной власти, которая носит название местной, или муниципальной.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними

¹ Голубитченко В.А. Органы государственной власти субъектов РФ // Гос. власть и местн. самоуправление. 2009. № 3.

² Володин В. В. Субъект РФ: проблемы власти, управления и правотворчества. Саратов, 1995. С. 75.

³ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В.В. Володиной. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2005. С. 35.

⁴ Конституция РФ (принята 12 декабря 1993 г.) // Рос. газета. 1993. 25 дек.

иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Следовательно, органы местного самоуправления при реализации возложенных на них гражданами муниципального образования и государством задач обязаны руководствоваться вышеперечисленными правовыми нормами. Однако основополагающим документом на территории любого муниципального образования выступает устав, так как в нем закрепляются основополагающие принципы деятельности органов местного самоуправления.

Устав муниципального образования – основной нормативно-учредительный акт, определяющий статус муниципального образования и особенности деятельности органов местного самоуправления, закрепляющий организационные, финансово-экономические и иные основы местного самоуправления на территории данного муниципального образования⁵.

Устав является своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования. Конституирующее значение устава муниципального образования для местного самоуправления предусмотрено ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, содержащей достаточно широкий перечень требований, предъявляемых к уставу. Как и конституция, устав муниципального образования обладает рядом особенностей:

- а) предполагает наличие особого субъекта, от имени которого принимается устав (население муниципального образования);
- б) имеет учредительный характер (устав придает юридический характер сложившимся муниципальным отношениям);
- в) имеет всеобъемлющий и всеохватывающий характер правового регулирования (устав регулирует все стороны жизнедеятельности местного сообщества);

⁵ Подсумкова А.А. Местное самоуправление в России: некоторые вопросы становления и развития. Саратов, 2008. С. 58.

г) обладает высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов (все муниципальные правовые акты должны соответствовать уставу, а также заложенной в нем концепции, принципам и нормам);

д) является основой для дальнейшего нормотворчества (для реализации устава необходимо принятие иных муниципальных правовых актов);

е) обладает особым порядком принятия;

ж) является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления⁶.

Таким образом, устав муниципального образования – это своеобразный свод норм, регламентирующих жизнь местного сообщества. Устав муниципального образования составляет правовую основу местного самоуправления, именно в соответствии с уставом принимаются иные муниципальные правовые акты, осуществляют свою деятельность органы местного самоуправления⁷.

Согласно ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставом муниципального образования должны определяться:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответ-

⁶ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2006. С. 78 – 79.

⁷ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 4-е изд., перераб. / Подсумкова А.А., Чаннов С.Е.; отв. ред. С.Е. Чаннов. М.: Ось-89, 2008.

ственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Перечень требований, предъявляемых к уставу муниципального образования, изменен по сравнению с Законом о местном самоуправлении 1995 г., однако эти изменения не носят принципиальный характер. Вместе с тем некоторые юристы выделяют ряд отличий.

Так, в действующем Законе отсутствует положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования условий и порядка организации муниципальной службы. Это представляется обоснованным, так как вопросы организации муниципальной службы достаточно полно урегулированы на федеральном и региональном уровнях (см. Федеральный закон от 8 янв. 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (с послед. изм.) и, например, Закон Саратовской области «О муниципальной службе в Саратовской области» в ред. от 31 июля 2002 г.).

Отсутствует также обязательное закрепление в уставе вопросов организации местного самоуправления, обусловленных компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций (п. 14 ч. 1 ст. 8 Закона 1995 г.), поскольку очевидно, что не на всей территории Российской Федерации имеются подобные общности и не все исторические или местные традиции заслуживают одобрения и закрепления в нормативных правовых актах.

Кроме того, из нового Закона исключено положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования общего порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (п. 13 ч. 1 ст. 8 Закона о местном самоуправлении 1995 г.). Необязательность включения данного пункта вызывает определенные вопросы, учитывая, что муниципальная собственность принадлежит не органам местного самоуправления, а муниципальному образованию в целом, и следовательно, хо-

тя бы общий порядок распоряжения ею должен быть закреплен в уставе муниципального образования с учетом интересов его населения⁸.

Перечень регулируемых уставом муниципального образования вопросов не является исчерпывающим и может быть расширен в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования может быть принят двумя способами: 1) представительным органом муниципального образования; 2) на сходе граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек.

Законом о местном самоуправлении 1995 г. был предусмотрен еще один способ принятия устава муниципального образования – местный референдум.

Вместе с тем следует отметить, что в Законе 2003 г. (ст. 28) предусмотрено обязательное участие населения в обсуждении устава (введение публичных слушаний). Согласно п. 1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на публичные слушания выносятся проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами⁹.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава,

⁸ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. С.Е. Чаннова; авт. коммент. к ст. 44 В.В. Лысенко. М., 2004. С. 187–188.

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5751.

проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Предложения по проекту устава или вносимым в него изменениям и дополнениям могут вносить не только отдельные граждане и органы местной власти, но и другие субъекты местного самоуправления – органы территориального общественного самоуправления, руководители предприятий, учреждений и организаций, некоммерческие организации и т. п.¹⁰

Согласно ч. 5 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством (в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования). В случае если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, голос главы муниципального образования учитывается при принятии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом.

Как установлено в подп. 19 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», орга-

¹⁰ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2004. С. 190–191.

низация государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы входит в полномочия Минюста России¹¹.

До недавнего времени в законах субъектов Российской Федерации право государственной регистрации уставов муниципальных образований предоставлялось различным органам:

а) органу законодательной власти субъекта Российской Федерации (Омская область);

б) органу юстиции (Алтайский, Приморский края, Иркутская, Новосибирская области);

в) представительному органу муниципального района, регистрирующего уставы муниципальных образований, входящих в его состав (Самарская область)¹².

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» устав муниципального образования направляется на регистрацию в территориальный орган уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований главой соответствующего муниципального образования в течение 15 дней со дня его принятия.

Устав муниципального образования, направляемый на регистрацию, должен иметь пронумерованные страницы, быть прошнурован и скреплен печатью представительного органа муниципального образования (печатью местной администрации, в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан). Для регистрации устава муниципального образования должны быть представлены в двух экземплярах и на электронном носителе следующие документы:

1) устав муниципального образования либо новая редакция положений устава муниципального образования с внесенными в них изменениями;

2) решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования (о внесении изменений в действующий устав), а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования (решение о внесении изменений в действующий устав);

¹¹ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

¹² Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2004. С. 82.

3) в том случае если решение представительного органа о принятии устава (внесении изменений в устав) муниципального образования принято после 01.09.2005, то для регистрации также необходимо представлять сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования (проекта решения о внесении изменений в действующий устав) и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования (проекту решения о внесении изменений в действующий устав).

В течение 30 дней со дня предоставления необходимых для государственной регистрации документов регистрирующий орган принимает решение о государственной регистрации устава муниципального образования, либо об отказе в такой регистрации.

Уставу муниципального образования присваивается государственный регистрационный номер. На титульном листе каждого из двух экземпляров устава муниципального образования делается отметка о государственной регистрации путем проставления специального штампа.

Датой государственной регистрации устава муниципального образования считается день внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Государственная регистрация устава муниципального образования удостоверяется свидетельством о государственной регистрации. Форма свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Регистрирующий орган в пятидневный срок со дня принятия решения о государственной регистрации устава муниципального образования направляет главе муниципального образования зарегистрированный устав муниципального образования и свидетельство о его государственной регистрации.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его

поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Глава муниципального образования в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) для включения указанных сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что устав муниципального образования выступает в качестве его ядра, можно даже сказать двигателя, так как его наличие является основополагающим элементом для существования муниципального образования в прямом и переносном смысле.

*А. С. Бурданова**

Юридическое лицо как субъект конституционного права на свободное занятие предпринимательской деятельностью по российскому и немецкому праву

В статье речь идет о сравнительно-правовом исследовании юридического лица как субъекта конституционного права на занятие предпринимательской деятельностью по российскому и немецкому конституционному праву.

The article is devoted to the comparative law research of juridical person as a subject of the constitutional law for enterprise according to Russian and German constitutional law.

Ключевые слова: конституционное право, предпринимательская деятельность, юридическое лицо, рыночная экономика.

Key words: Constitutional law, entrepreneurship, juridical person, market system.

В современных условиях наиболее эффективным способом реализации конституционных экономических прав и свобод, в том числе и конституционного права на свободное занятие предпринимательской деятельностью является создание юридического лица. В связи с этим полагаем, что при определении юридического лица как субъекта конституционного права на занятие предпринимательской деятельностью необходимо отойти от понимания того, что юридическое лицо является «существом» правопорядка или «искусственным образованием, вытекающим из мировоззрения юристов и реторт законодателя»¹. Нам близка позиция, согласно которой юридическое лицо имеет публичную цель, образованную от внутренней свободы личности, являясь необходимым элементом предпринимательской свободы в социальном государстве с рыночной экономикой². Свобода личности, воплощаемая в юридических лицах, является выражением институционального развития правового процесса, имеющего пуб-

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского.

¹ Brunneck R. Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen. Bremen, 1969. С. 349.

² Badura P. Die Unternehmensfreiheit der Handelsgesellschaften // Die öffentliche Verwaltung. 1990. № 9. С. 357.

личный интерес. Эта сторона или «функция» юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, при непризнании конституционно-правового статуса юридического лица и его конституционных прав остается в тени при защите его конституционного права. Юридическое лицо, в котором на добровольной основе объединяются граждане для того, чтобы сообща реализовать свои неотчуждаемые конституционные права и свободы, соответствует коллективной природе предпринимательской деятельности³.

Конституция РФ не упоминает в качестве субъекта конституционного права юридическое лицо. Между тем в научной российской литературе юридические лица впервые были выделены в качестве субъектов конституционного права В.Е. Чиркиным⁴ и О.Е. Кутафиным⁵.

Значимость приведенного положения подтверждается многочисленными обращениями юридических лиц за защитой своих конституционных прав в Конституционный Суд РФ⁶. В связи с этим считаем, что при рассмотрении юридического лица как носителя конституционного права на свободное занятие предпринимательской деятельностью необходимо обратиться к практике Конституционного Суда РФ.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ о юридическом лице заключается в рассмотрении его как объединения граждан, при этом неоднократно подчеркивается, что «в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации Конституция Российской Федерации закрепляет свободу экономической деятельности, поддержку конкуренции, признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8). Принципом экономической свободы предопределяется основное содержание таких закрепленных Конституцией Российской Федерации прав, как право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34, ч. 1),

³ Логачева Н.Ю. Коммерческие организации как субъекты конституционно-правовых отношений в РФ: автореф. дис. . . . канд. юрид. наук. М., 2008. С. 5.

⁴ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права М.: Норма, 2007. С. 35.

⁵ Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2007. С. 336.

⁶ С 01.01.1995 г. по 31.12.2006 г. в Конституционный Суд РФ поступило 19 522 обращения физических и юридических лиц по вопросам, связанным с осуществлением предпринимательской деятельности; с 01.01.2005 г. по 31.12.2007 г. Конституционным Судом РФ вынесено 77 решений (6 постановлений и 71 определение) по жалобам коммерческих организаций. [Электронный ресурс] сайт URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 15.02.2010).

а также право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35, ч. 2).

Реализуя названные конституционные права, граждане самостоятельно определяют сферу своей экономической деятельности, осуществляют ее в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами, в частности путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, выбирают экономическую стратегию развития бизнеса, используя свое имущество с учетом конституционных гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции⁷».

В п. 2 постановления от 24 октября 1996 г. «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в закон Российской Федерации “Об акцизах”» Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью являются объединениями – юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами.

Анализируя практику Конституционного Суда РФ, можно отметить и его активную позицию по защите конституционных прав юридических лиц.

К примеру, 18 июля 2008 г. Конституционным Судом Российской Федерации была рассмотрена жалоба гражданина В.В. Михайлова, в которой заявитель просил проверить на конституционность абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁸. Конституционный Суд РФ своим постановлением признал взаимосвязанные положения абзаца 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального за-

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февр. 2004 г. № 3-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» // Вестн. Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 2. С. 4.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. по делу о проверке конституционности абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова // СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3763.

кона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, не соответствующими ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 34, ч. 1, 2 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

17 марта 2009 г. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел жалобу ООО «Варм», в которой заявитель просил проверить на соответствие Конституции Российской Федерации отдельные положения Налогового кодекса Российской Федерации, в частности, абз. 4 п. 10 ст. 89, регламентирующий проведение повторной выездной проверки⁹. Исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать положение, содержащееся в абз. 4 и 5 п. 10 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации, не соответствующим ч. 1 ст. 46, ст. 57 и ч. 1, 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, практика Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что федеральный орган конституционного контроля, неоднократно вставая на защиту конституционных прав юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, де-факто признает конституционную правоспособность юридических лиц.

Основной Закон ФРГ устанавливает в ч. 3 ст. 19, что основные права распространяются также на отечественные юридические лица, если это может быть применимо к их сущности. В этой связи Федеральный Конституционный суд ФРГ подчеркнул, что юридические лица являются конституционно правоспособными¹⁰.

Основные права в соответствии с Основным Законом ФРГ распространяются на отечественных юридических лиц «только если эти права по своей сущности применимы к ним». Так называемая оговорка о сущности грамматически указывает на сущность основных прав, а не юридических лиц. Важность оговорки исходит из многообразия отдельных основных

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. по делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абз. 4 п. 10 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой ООО «Варм» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1770.

¹⁰ Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения: 19.09.2010).

прав следующих главным образом из природы, защищаемого ими интереса, т. е. если речь идет об интересе, который исходит из природы физического лица, возможность применения основного права для защиты юридического лица исключена¹¹.

Как в случае с иностранными гражданами конституционные права распространяются только на отечественных (немецких) юридических лиц, при этом классификация юридических лиц как иностранных не привязана к государственной принадлежности их учредителей. В отклонении от общих общественно-правовых положений конституционная правосубъектность устанавливается исходя из места регистрации юридического лица¹². Объединение, состоящее из иностранцев, но с регистрацией в Германии, воспринимается как отечественное юридическое лицо и соответственно как носитель основных прав¹³. Таким образом, «отцы-основатели» Основного закона ФРГ исходили из того, что индивидуальные конституционно-правовые интересы учредителей-иностранцев юридических лиц являются независимыми от непосредственной конституционной защиты юридических лиц.

Исключение иностранных юридических лиц из конституционной правоспособности обеспечивает возможность реализации принципа взаимности при защите немецких юридических лиц, работающих за границей¹⁴. На практике это означает, что деятельность иностранных юридических лиц может ограничиваться на уровне «простого» (неконституционного) закона, что в случае с наличием у иностранных юридических лиц конституционной правоспособности было бы невозможно.

Что касается «предпринимательской свободы» юридических лиц, то Федеральный Конституционный суд ФРГ сформулировал следующей максимум защиты предпринимательской свободы юридического лица: «только если образование и деятельность юридического лица выражает свободное развитие физического лица, если, в частности, просвет человека, стоящего позади юридического лица, может казаться осмысленным и необходимым, то это является оправданным рассматривать юридическое лицо как носителя данного основного права и в силу этого наделенным в области консти-

¹¹ Sachs M. Verfassungsrecht II. Grundrechte. Berlin, 2009. С. 79.

¹² Sachs M. Verfassungsrecht II. Grundrechte. Berlin, 2009. С. 80.

¹³ Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения: 19.09.2010).

¹⁴ Sachs M. Verfassungsrecht II. Grundrechte. Berlin, 2009. С. 82.

туционной защиты определенными материальными и процессуальными основными правами»¹⁵. Дюриг объяснил это решение так: «Общим было и остается, что защита отдельного лица, как отдельного или внутри объединения, которое создается в интересах развития человека, является целью и задачей основных прав»¹⁶.

Таким образом, определение субъектов конституционного права на занятие предпринимательской деятельностью по немецкому и российскому конституционному праву основывается на разности историко-теоретических взглядов авторов конституций. На наш взгляд, Основной Закон ФРГ в экономических правоотношениях не учитывает современные глобальные экономические и политические реалии, поскольку распространение предпринимательской свободы на отечественные юридические лица идет вразрез с нормами ЕС и ВТО. В данном контексте можно отметить, что Конституция России является более либеральной и современной при определении круга субъектов, «даруя» экономические конституционные права не только гражданам, но и иностранным гражданам и лицам без гражданства.

¹⁵ Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения: 19.09.2010).

¹⁶ Durig G. Grundgesetz. Art.19. Abs.3. Rn.1. Berlin, 1977. С. 15.

*С. О. Говорун**

**Закрепление конституционного принципа равенства
независимо от имущественного положения
в российском законодательстве**

В статье анализируются федеральные законы, закрепляющие принцип равенства независимо от имущественного положения, проведена их классификация.

This paper examines the federal laws, endorses the principle of equality regardless of wealth, held their classification.

Ключевые слова: конституционный принцип равенства независимо от имущественного положения, федеральные законы.

Key words: constitutional principle of equality regardless of financial status, federal law.

В ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации закреплён принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного положения. Поскольку конституционные нормы обладают высшей юридической силой и распространяются на всю территорию России, то важным представляется их реализация в действующем российском законодательстве, в частности, при обеспечении принципа равенства независимо от имущественного положения человека.

Для анализа нами были взяты 4619 действующих в России в настоящий момент (на 15 июля 2012 г.) федеральных конституционных и федеральных законов. Однако только в 15 из них есть упоминание о принципе равенства независимо от имущественного положения.

Данные федеральные законы можно разделить на три группы: первая – это кодексы, в которых данный принцип рассматривается как условие справедливого рассмотрения спора между участниками процесса, вторая – кодексы, где закрепляется принцип равенства независимо от имущественного положения при применении мер юридической ответственности, и тре-

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

тая группа – это федеральные законы, где данный принцип обеспечивает равные возможности человека обладания какими-либо правами.

К первой группе можно отнести Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ, где в ст. 7 «Равенство всех перед законом и судом», сказано, что «правосудие в арбитражных судах осуществляется на началах равенства всех перед законом и судом независимо от ...имущественного и должностного положения, ... равенства всех организаций перед законом и судом независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности, места нахождения и других обстоятельств». Аналогичная формулировка содержится в ст. 6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ. Наиболее обстоятельно данный принцип изложен в новом Федеральном конституционном законе от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 08.06.2012) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»: «Суды не отдают предпочтение каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признаку их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям» (ч. 3 ст. 5)¹.

В Уголовном Кодексе РФ 13.06.1996 № 63-ФЗ и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ говорится о равенстве, в том числе и независимо от имущественного положения лиц, совершивших административные правонарушения и преступления. Так например, в ст. 1.4.1 «Принцип равенства перед законом» КоАП закрепляется: «Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств».

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898, 2012. № 24. Ст. 3064.

Третья группа федеральных законов, где нашел свое отражение конституционный принцип равенства независимо от имущественной принадлежности, самая многочисленная, поскольку связана с реализацией конституционных прав и свобод.

В первую очередь это личные права. Конституционное право на пользование своим национальным языком – это один из способов национальной самоидентификации. В Законе РСФСР «О языках народов РСФСР» в ст. 2 «Государственные гарантии равноправия языков народов Российской Федерации» говорится не только о том, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения, но и то, что гарантирует каждому право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания².

Затем – это политические права. Так, данный принцип закреплен в законах, регулирующих право на доступ к государственной и муниципальной службе. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011) «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в ст. 4 к принципам государственной службы относит: «равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего»³. Аналогичная формулировка содержится в ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴. Немного иначе этот принцип рассматривается в другом законодательном акте, регулирующем служебные отношения – это Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740; Федеральный закон от 24.07.1998 № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О языках народов РСФСР» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3804.

³ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2011. № 48. Ст. 6730.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152, 2011. № 48. Ст. 6730.

ст. 4. «Принципы службы в органах внутренних дел» сказано: «Принципами службы в органах внутренних дел являются ... обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел»⁵.

Другое политическое право – право на участие в референдуме – также не зависит от имущественного положения гражданина РФ. Об этом говорится в ст. 2. «Принципы проведения референдума» Федерального конституционного закона от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации»: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств»⁶. Такое же положение зафиксировано в ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷.

Еще одно политическое право – равное право граждан РФ на осуществление местного самоуправления, которое в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», реализуется «независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям» (ч. 2 ст. 3)⁸.

И наконец, экономические права и свободы. В ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 23.04.2012) сказано: «Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, нацио-

⁵ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁶ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2008. № 45. Ст. 5138.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2012. № 19. Ст. 2275.

⁸ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2012. № 27. Ст. 3587.

нальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника». Представляется, что данная формулировка максимально приближенная к тесту ст. 19 Конституции РФ, полностью отражает весь перечень дискриминационных оснований, которые ущемляют право работника на труд.

Однако В.П. Карлов предлагает изменить формулировку ст. 3 Трудового кодекса РФ закона следующим образом:

«Работник не может быть ограничен, ущемлен, иным образом стеснен работодателем и представителями администрации работодателя в трудовых правах и свободах, если это повлечет для него материальный и моральный вред, организационные и иные затруднения в труде, или получать какие-либо преимущества в ущерб другим работникам, в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, наличия правовых и производственных конфликтов с работодателем, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника»⁹. Представляется, что пропуск в перечне дискриминационных оснований критерия «имущественное положение» является неверным, поскольку его закрепление является одним из существенных факторов предотвращения дискриминации в сфере труда.

Таким образом, подводя итог анализу текстов федеральных конституционных и федеральных законов на предмет закрепления в них конституционного принципа равенства независимо от имущественного положения, следует отметить, что данный принцип закрепляется в незначительном количестве законов федерального уровня, однако в тех, где он находит свое отражение, это является важным фактором предотвращения дискриминации по имущественному признаку в гражданской, политической, экономической сферах жизнедеятельности российских граждан.

⁹ Карлов В.П. Дискриминация как феномен // Рос. юстиция. 2011. № 12. С. 26.

*А. А. Зимин**

Виды юридической ответственности за нарушение конституционного права на свободу убеждений

В данной статье речь идет о существующих видах ответственности за нарушение свободы убеждений в России. В ходе рассмотрения данного вопроса, автор указывает на отсутствие прямого соотношения нарушения права на свободу убеждений и какого-либо вида ответственности. Наказание за нарушения данного права возможно только при нарушении смежных прав и свобод, ответственность за которые прямо прописана в законодательстве.

This article describes the existing types of liability for infringement of freedom of belief in Russia. In considering this question, the author points to the absence of direct relation to the right to freedom of belief and any kind of responsibility. The penalty for violation of this right possible only in violation of related rights and freedoms, which are responsible for directly written into the legislation.

Ключевые слова: свобода убеждений, свобода слова, цензура, юридическая ответственность, Интернет, СМИ.

Key words: freedom of belief, freedom of speech, censorship, legal liability, the Internet, media.

В настоящее время юридическая ответственность за нарушение некоторых конституционных прав и свобод либо отсутствует, либо является сложно применимой. Нарушение свободы убеждений в России в настоящий момент является практически ненаказуемым деянием, т. е. юридическая ответственность напрямую, применимо к данной свободе, не прописана.

В научной литературе юридическая ответственность определяется по-разному, так как само это понятие сложное и многоаспектное. Одни ученые видят сущность юридической ответственности в применении санкций к правонарушителю, другие – в претерпевании последним известными социальными

* Аспирант Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кафедры конституционного и муниципального права.

«неудобств», неблагоприятных последствий; третьи считают, что это особое правоохранительное отношение между государством и лицом, совершившим противоправное деяние, в рамках которого они ведут себя соответственно; четвертые сводят юридическую ответственность к наказанию виновного субъекта, лишению его некоторых благ; пятые – к специфической обязанности отвечать за содеянное, загладить вред, причиненный обществу. Различают позитивную и негативную ответственность и т. д.

Во всех этих определениях есть доля истины, поскольку каждая отражает какую-то важную сторону, грань, черту определяемого явления. Диалектика не исключает множественности дефиниций одного и того же предмета; исследователь имеет право на свою трактовку изучаемого объекта и на свои выводы¹.

Существует несколько вариантов разграничения видов юридической ответственности. Обратимся к одному из наиболее популярных. Итак, ответственность бывает следующих видов: уголовная; гражданская; административная; дисциплинарная; материальная.

Законодательством напрямую не указана ответственность за нарушение свободы убеждений как за наличие, так и за распространение каких-либо убеждений. Ответственность существует только в случае нарушения смежных прав и свобод и их злоупотреблением. Обычно таким смежным правом выступает свобода слова. Если учесть, что в убеждениях не могут содержаться намеренно ложные сведения о конкретных лицах с целью опорочивания, подрыва их репутации, то возможность использования уголовной ответственности по ст. 129 УК РФ «Клевета», возвращение которой ожидается, отсутствует.

Одним из основных способов донесения своих убеждений и мнений являются средства массовой информации, при этом не имеет принципиального значения их материальное воплощение – теле- радиопередача, печатное издание или страница в сети Интернет. Отметим, что существует специализированный Закон РФ «О средствах массовой информации»².

Важно отметить, что не любой сайт, существующий в глобальной Сети, является СМИ. В соответствии с Административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции

¹ Н. И. Матузов, А. В. Малько. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2005. 541 с.

² О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 09.02.2009) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.10.2010)

«Регистрация средств массовой информации»³ регистрация интернет-издания является добровольной, а не обязательной.

Таким образом, можно сделать вывод, что при опубликовании материалов в сети Интернет, в том числе и в рамках избирательной кампании, информация может иметь как статус опубликованной в реально существующем средстве массовой информации, так и остаться без упомянутого статуса.

Учитывая, что зачастую в СМИ появляется информация, возможно, порочащая имя и деловую репутацию как политических партий, так и отдельных её представителей, важно осознать, чем является данная информация, какой правовой статус она имеет и какие юридические последствия возможны.

Весьма интересной в этом плане предстает позиция Верховного Суда РФ. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 3 от 24.02.2005 г. «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» сказано: «Под распространением сведений, порочащих честь и достоинство граждан или деловую репутацию граждан и юридических лиц, следует понимать опубликование таких сведений в печати, трансляцию по радио и телевидению, демонстрацию в кинохроникальных программах и других средствах массовой информации, распространение в сети Интернет, а также с использованием иных средств телекоммуникационной связи, изложение в служебных характеристиках, публичных выступлениях, заявлениях, адресованных должностным лицам, или сообщение в той или иной, в том числе устной, форме хотя бы одному лицу»⁴. Очевидно, что «распространение в сети Интернет» указывается здесь обособленно от распространения сведений в СМИ, тем более что распространение информации в сети Интернет может осуществляться не только посредством ее размещения на том или ином сайте, но также через электронную почту, ICQ и т. д.⁵

В этом же постановлении Пленума ВС РФ говорится: «Обязанность доказывать соответствие действительности распространенных сведений лежит

³ Утвержден Приказом Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 22 октября 2007 г. № 315.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.10.2010).

⁵ *Петрушин Е.В.* Является ли Интернет либо его ресурсы (сайты) средством массовой информации? URL: <http://www.rg.ru/2008/08/25/internet.html> (дата обращения: 15.10.2010).

на ответчике. Истец обязан доказать факт распространения сведений лицом, к которому предъявлен иск, а также порочащий характер этих сведений».

Важно учитывать, чем является данная информация. Например, аналитическая статья, опубликованная в личном блоге какого-либо пользователя, содержащая негативные оценки деятельности того или иного политика, с одной стороны, является высказыванием личных убеждений, гарантия на свободу которых охраняется Конституцией РФ, с другой – той самой, порочащей информацией. Так как обычно сетевые блоги граждан имеют подписчиков, то очевидно, что будет иметь место распространение информации.

Данное Постановление, по своей сути, даёт способ привлечь граждан к ответственности по ст. 152 ГК РФ за высказывание своих убеждений в сети Интернет.

В то же время СМИ нельзя привлечь к ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста.

СМИ и Интернет дали возможность активно пользоваться правом на свободу слова, свободу мнений и убеждений как журналистам, так и обычным гражданам.

Но возможность получить повестку в суд за активное использование права на свободу убеждений в критичной форме и, следовательно, подрыв деловой репутации, делает недостижимым скорое становление «прямой демократии». Граждане боятся пострадать за свои убеждения, даже в виде материальной ответственности по гражданскому иску, так как истцу доказать в суде факт распространения информации представляется намного проще, чем ответчику доказать факт наличия собственных убеждений.

С другой стороны, существует вероятность посягательства на конституционное право на свободу убеждений выражающаяся в массовом запрете на высказывание убеждений. Так как не существует прямого указания на возможность ограничения или запрета данного права во время военных действий или чрезвычайных ситуаций, то ответственность должна быть уголовной и относящейся к категории преступлений против конституционного строя. Но Уголовный кодекс содержит исчерпывающее количество статей в главе касающейся данного рода преступлений, т. е. в случае насильственного ограничения права на свободу убеждений со сто-

роны исполнительной ветви власти отменить их решение вправе только Президент РФ как гарант Конституции.

И хотя возможность запретить гражданам думать и иметь какие-либо устои, которыми зачастую и являются убеждения представляется с трудом, то вероятность воплощения сценария запрета на высказывания убеждений более осуществима.

При рассмотрении свободы убеждений со смежной свободой слова, можно привести пример активного протеста 10 июля 2012 г. социальной сети «ВКонтакте», «Живого журнала» и в первую очередь свободной энциклопедии «Википедии», русскоязычная часть которой была отключена и переводила на страницу с обращением к пользователям выступить против принятия законопроекта № 89417-6⁶ о «чёрных списках» российского сегмента сети Интернет, реализация которого может привести к блокировке множества популярных ресурсов, в том числе самой «Википедии», недовольство законопроектом поддержали такие крупные IT-компании как «Google» и «Яндекс».

С точки зрения бастующих указанный законопроект приведет к созданию инструмента цензуры для российских интернет-пользователей. При этом отключение сайта (в случае отказа владельца сайта удалить запрещенные страницы) происходит в течение двух суток после направления письма уполномоченным органом власти в адрес хостинг-провайдера, на котором размещен блокируемый ресурс.

Владелец сайта имеет право обжаловать решение уполномоченного органа в течении трех месяцев, но при этом он не несет дополнительной ответственности за размещенную на своем сайте информацию, а уполномоченный орган не несет ответственности за необоснованное блокирование интернет-ресурса.

Авторы законопроекта утверждают, что их целью является только ограничение опасных для подростков страниц Сети, а также воспрепятствование распространению информации о способах изготовления наркотических веществ и блокирование ресурсов, распространяющих детскую порнографию. Оппоненты авторов законопроекта считают, что таким образом возможно нарушение права на доступ к информации, с одной стороны,

⁶ О внесении изменений в ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты РФ: законопроект № 89417-6
Официальный сайт Государственной Думы РФ URL:
<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=89417-6&02> (дата обращения: 20.07.2012).

и нарушение свободы слова и убеждений – с другой, при превышении полномочий и блокировании негодных ресурсов. Правоту каждой из сторон может показать только анализ практики применения данного законопроекта после вступления в силу. В любом случае у граждан остается право обратиться в прокуратуру и в суды различных уровней для защиты своих прав.

В настоящее время российское законодательство не располагает доступным механизмом защиты права на свободу убеждений, что является, фактически, пробелом в конституционном законодательстве. Создание и внедрение законодательства в области защиты и реализации свободы убеждений позволит полноценно реализовывать гражданам свои права, а также качественно улучшит судебную практику по данному вопросу.

Соотношение конституционных принципов равенства прав и свобод человека и недискриминации

В статье анализируется содержание принципа равенства и принципа недискриминации. Они во многом совпадают, но различаются в своей сущности, а потому должны рассматриваться как самостоятельные принципы конституционно-правового статуса личности.

The author analyzes the contents of the principle of equality and the principle of nondiscrimination. These principles being very much alike are different as far as their essence is concerned. That is why they have to be treated as independent principles of constitutional status of an individual.

Ключевые слова: дискриминация, запрет дискриминации, конституционный принцип недискриминации, конституционный принцип равенства прав и свобод человека.

Key words: discrimination, ban on discrimination, constitutional principle of nondiscrimination, constitutional principle of human rights and freedoms equality.

В настоящее время конституционный принцип недискриминации в системе принципов прав и свобод занимает особое место, поскольку действует в связке с достаточно разработанным в науке конституционного права принципом равенства прав и свобод¹. Однако само содержание данных принципов, несмотря на их несомненное сходство, все-таки различно.

* Ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

¹ См.: например: *Комкова Г.Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание и механизм защиты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003; *Капанова Ю.В.* Конституционные основы равноправия граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001; *Бырдин Е.Н.* Правовое равенство граждан и его обеспечение в Российском государстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Зубакин В.Ю.* Конституционный принцип равенства всех перед законом в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; *Кудрявцев М.А.* Конституционный принцип равноправия в правовом положении личности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Малясов Р.А.* Конституционный принцип равенства человека и гражданина перед судом в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005; *Жигачев А.В.* Защита конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина Конституционным Судом Российской Фе-

Большинство государств в мире признают, что все люди с рождения должны быть наделены равными интеллектуальными инструментами единой природы и одинаковой значимости в силу их принадлежности к одному человеческому роду. Россия не стала исключением. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции РФ каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Часть 1 ст. 19 основного Закона предусматривает, что все равны перед законом и судом.

В науке конституционного права выработаны определенные подходы к пониманию конституционного принципа равенства. Так, по мнению Л.Д. Воеводина, «понимание равенства людей означает исключительно их общественное равенство, то есть равенство их общественного положения, их равного социального значения во всех областях жизни и деятельности»².

Н.С. Бондарь рассматривает равноправие не как принцип, а более широко – как режим взаимоотношений человека и гражданина с обществом и государством, который характеризуется и социальными аспектами (достигнутым уровнем социального равенства), и нормативно-правовым содержанием (достигнутым уровнем правового равенства)³.

Ю.В. Капранова, так же как и Н.С. Бондарь полагает, что принцип равноправия имеет широкий, всеобъемлющий спектр действия, поэтому правомерно рассматривать его в качестве особого социально-правового режима равноправия граждан России⁴.

По мнению Г.Н. Комковой, «принцип формального равенства включает, с одной стороны, равенство возможностей, то есть отсутствие в законе необоснованных льгот и привилегий, а также любых форм дискриминации. В отношении к государственной санкции этот принцип означает равенство всех перед законом. С другой стороны, принцип формального равенства, который основан на идее равенства людей по праву их рождения, вызывает необходимость обеспечения государством так называемого прожиточного минимума, или минимальных условий нормальной

дерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; *Жамсуев Ц.Б.* Конституционный принцип равноправия как основа правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.

² *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 68.

³ См.: *Бондарь Н.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. М., 1998. С.127.

⁴ См.: *Капранова Ю.В.* Конституционные основы равноправия граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 7.

жизни для каждого гражданина. И в этом смысле принцип равноправия несет социальную направленность»⁵.

Действительно, конституционный принцип равенства, будучи закрепленным в Основном Законе страны, означает обязанность государства обеспечить каждому минимально равный уровень социальных благ, а также равную возможность достигнуть определенного уровня благосостояния. Как отмечает А.Я. Капустин, «благородная задача права состоит в том, чтобы максимально обеспечить юридические условия для интегрального развития каждого индивида (социального, экономического, духовного и любого иного достойного назначения человека), чего невозможно достичь без искоренения дискриминации и неравноправия в различных сферах жизни общества»⁶.

Тем не менее нельзя сказать, что содержание принципа равенства и принципа недискриминации идентичны. Они во многом совпадают, но различаются в своей сущности, а потому должны рассматриваться как самостоятельные принципы конституционно-правового статуса личности, поскольку в содержание принципа равенства прав и свобод входит обеспечение равных условий для реализации личностью принадлежащих ей прав, свобод и обязанностей, тогда как принцип недискриминации предполагает создание условий для недопустимости ущемления принадлежащих человеку прав, свобод или обязанностей в зависимости от его антропологических или социальных качеств. На связь данных принципов обращает внимание М.С. Супрунова: «Форма проявления дискриминации – объективированные в реальности средства и способы деформирования существующей практики реализации равноправия и равенства»⁷.

Принцип равенства закреплен в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ: «Все равны перед законом и судом», тогда как принцип недискриминации нашел свое выражение в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ: «Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Хотя в самом тексте указанной статьи нет формулировки понятия «дискриминация», но его содержание свидетельствует о том, что в данном случае имеется в виду именно запрет дискриминации по различным признакам человека.

⁵ Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод. С. 51.

⁶ Капустин А.Я. Введение // Дискриминация вне закона: сб. док-тов / отв. ред. А.Я. Капустин. М., 2003. С. 10.

⁷ Супрунова М.С. Дискриминация как объект общеправового анализа: автореф: дис. ... канд. юрид. наук. С. 9.

Принцип недискриминации является продолжением принципа равенства, но не совпадает с ним, имеет свое собственное содержание, о чем свидетельствует анализ многих международных документов, различающих принципы равенства и недискриминации. Так, в ст. 1 Всеобщей декларации прав человека говорится: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах», а ст. 2 гласит: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения». В данной Декларации проводится различие между равенством достоинства и прав человека и запретом дискриминации этих прав по различным, перечисленным в ней признакам.

В ст. 3 Конвенции ООН о правах инвалидов (2006)⁸ говорится о том, что к принципам данной Конвенции относится принцип недискриминации, а в ст. 5, имеющей название «Равенство и недискриминация», проводится различие между этими терминами. Так, равенство рассматривается в том смысле, что все лица равны перед законом и по нему имеют право на равную защиту закона и равное пользование им без всякой дискриминации. Согласно же принципу недискриминации государства-участники запрещают любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантируют инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве⁹.

В ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено следующее: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»¹⁰. Здесь также выделяются две стороны: равенство и недискриминация, причем принципу недискриминации

⁸ URL:<http://www.un.org>

⁹ Россия подписала данную Конвенцию (см.: Распоряжение Президента РФ от 5 авг. 2008 г. № 450-рп «О подписании Конвенции о правах инвалидов» // СПС Консультант-Плюс). Однако до настоящего времени Конвенция не ратифицирована.

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

уделяется гораздо больше внимания, поскольку в данном случае он выступает не только в качестве принципа, но и гарантии обеспечения равенства. Особое внимание при этом в международных документах уделяется недопущению дискриминации меньшинств, что выступает особым проявлением принципа недискриминации.

Так, согласно п. 33 документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ «при принятии государствами-участниками необходимых мер по защите самобытности национальных меньшинств любые такие меры будут соответствовать принципам равенства и недискриминации в отношении других граждан соответствующих государств-участников»¹¹. В этом документе есть прямое упоминание о различных принципах: равенства и недискриминации, которые применяются одинаково по отношению к гражданам государств – участников данного международного соглашения. Серьезное теоретическое обоснование необходимости выделения принципа недискриминации, на наш взгляд, убедительно изложено в Лундских рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни: «Без предоставления индивидууму права идентифицировать себя по собственному усмотрению нельзя обеспечить уважение самостоятельности и свободы человеческой личности. Человек может самоидентифицироваться разнопланово, причем не только в частной, но и в общественной жизни. Соответственно, в обществах открытого типа, где повышается мобильность людей и расширяется обмен идеями, многие одновременно выступают в нескольких образах, которые могут совпадать, сосуществовать или выстраиваться в том или ином порядке (иерархическом или неиерархическом), сообразно их различным социальным связям. Разумеется, не только этническое происхождение определяет выбираемый человеком для себя образ, который, кстати, варьируется даже в рамках одной и той же группы: у различных ее членов он может иметь разные оттенки и глубину. В зависимости от того, о чем конкретно идет речь, относительная значимость различных образов может меняться. Соответственно, одно и то же лицо может идентифицировать себя неодинаково, в зависимости от конкретного вопроса, глубины самоотождествления с тем или иным делом и условий участия в нем»¹².

¹¹ СПС КонсультантПлюс.

¹² См: Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями, сен-204

Выбор человеком образа жизни, поведения не должен ограничиваться опасениями возможной дискриминации, ущемления его прав из-за принадлежности к меньшинству. Именно принадлежность к определенной группе является признаком, который позволяет установить дискриминацию человека. Если происходит нарушение прав отдельного человека, то в любом случае это будет правонарушением, независимо от тех причин, которым руководствовалось лицо, совершившее данное действие. Такое правонарушение становится дискриминацией, если оно обусловлено или вызвано определенными признаками человека, отличающими его от других людей – цветом кожи, полом, возрастом, состоянием здоровья и др. Здесь как раз можно говорить о необходимости обеспечения государством не принципа равенства, поскольку он предполагает необходимость обеспечительных мер государства по установлению для всех его жителей равных условий, а принципа недискриминации, т. е. обязательности соблюдения тех законов и правил, которые не позволят нарушать права граждан, принадлежащих к различным группам, именно вследствие их принадлежности к данным группам. В связи с этим можно сослаться на замечание общего порядка № 18 «Недискриминация» Комитета по правам человека. В нем, в частности, подчеркивается, что «принцип равенства иногда требует, чтобы государства-участники предпринимали активные практические меры в целях сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации. Такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения. Когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации, различие является законным»¹³.

Несмотря на определенную международную практику в данной сфере, тем не менее, как полагает С.А. Беляев, «приоритеты разработки и применения принципа недискриминации на уровне деятельности международных организаций не соответствуют в полной мере органическим потребностям международной жизни и зачастую отражают политические интересы, преобладающие на данном этапе. С социологической точки зрения это связано с тем фактом, что международные организации и учреждения представляют собой исполнительные институты, хотя и обладающие

тябрь 1999 г. / Изд. офиса Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ООН. Нью-Йорк, 1999. С. 22.

¹³ Цит. по: *Карташкин В.А., Пожидаева М.В.* Пакты о правах человека и реформирование правозащитного механизма ООН // Юрист-международник. 2006. № 3. С. 47.

определенной независимостью от национальных органов власти государств-членов, но зачастую находящиеся под влиянием исполнительной власти государств-членов или участников»¹⁴.

Теоретическая же разработка конституционного принципа недискриминации в российской правовой науке и правоприменительной практике пока находится в зачаточном состоянии, что и диктует необходимость применения теоретических выводов специалистов в области международного права в данной сфере. В связи с этим представляются важными выводы, сделанные М.В. Пожидаевой из анализа существующих международных соглашений, исследований, проводимых Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, судебной практики, мнений ученых и государственных деятелей в отношении принципа недискриминации¹⁵.

1) понятие дискриминации относится только к произвольным и незаконным различиям в обращении;

2) запрещается не различное обращение, а лишь то, что приводит к дискриминации;

3) равенство в обращении является общепризнанным принципом, а различия – исключением;

4) различное или неодинаковое обращение должно применяться не произвольно, а иметь объективное и разумное оправдание;

5) такие различия должны основываться на общепризнанных принципах и нормах международного права, существующих международных договорах и принципе справедливости;

6) различия в обращении должны быть направлены на достижение целей, предусмотренных соответствующими международными соглашениями;

7) неодинаковое обращение, применяемое в отношении определенных групп населения, должно носить временный характер и при достижении поставленных целей быть прекращено.

Различаются принципы равенства и недискриминации и в российском законодательстве. Так, в ч. 1 ст. 3 Налогового кодекса РФ (часть первая) указано: «Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения», а в ч. 2 этой же статьи говорится, что «налоги и сборы не могут иметь дискриминацион-

¹⁴ *Беляев С.А.* Некоторые вопросы развития международно-правового противодействия дискриминации // *Право и политика.* 2006. № 6. С. 23.

¹⁵ См.: *Пожидаева М.В.* Права неграждан и запрещение дискриминации в современном международном праве // *Междунар. публичное и частн. право.* 2005. № 4.

ный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев»¹⁶.

При этом, как отмечает Конституционный Суд РФ, «принцип равного налогового бремени означает, что не допускается установление дополнительных, а также повышенных по ставкам налогов в зависимости от формы собственности, организационно-правовой формы предпринимательской деятельности, местонахождения налогоплательщика и иныхносящих дискриминационный характер оснований»¹⁷.

Обобщая теоретические положения, содержание международных документов и российского законодательства, а также практику Конституционного Суда РФ, можно убедиться в существовании самостоятельного конституционного принципа в системе принципов прав личности – принципа недискриминации.

¹⁶ Подробнее о принципе недискриминации в налоговом праве См.: *Шепенко Р.А.* Принцип недискриминации: международно-правовое регулирование // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2011. № 4. С. 59–64.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” // *СЗ РФ.* 1997. № 13. Ст. 1602.

*А. П. Панов**

«Скрытые» конституционные обязанности граждан Российской Федерации

В статье речь идет об изучении «скрытых» конституционных обязанностей граждан России. В качестве таковых рассматриваются обязанности, исходящие из содержания конституционных запретов. Исследуются особенности таких обязанностей, формы их реализации. Конкретизируется состав «скрытых» конституционных обязанностей гражданина.

Article is devoted to studying of the "hidden" constitutional duties of citizens of Russia. As "hidden" the duties following from the maintenance of the constitutional ban are considered. Features of such duties, forms of their realization are investigated. The list of the "hidden" constitutional duties of the citizen is concretized.

Ключевые слова: конституционный, обязанность, реализация, гражданин.

Key words: constitutional, duty, realization, citizen.

Ученые, обращающиеся к проблематике конституционных обязанностей, часто отмечают «дисбаланс» между правами и обязанностями, закрепленными в Основном Законе. Действительно, на фоне внушающего уважение перечня прав и свобод человека и гражданина объем прямо закрепленных в Конституции России обязанностей несравненно более скромный и теряется в «тени» прав.

Однако видимость часто бывает обманчива. Можно ли вести речь о том, что законодатель ограничился перечислением в тексте Конституции нескольких позитивно сформулированных обязанностей, посчитав, что этого будет вполне достаточно для успешного регулирования общественных отношений? Для ответа на этот вопрос следует обратиться к понятию и формам реализации конституционной обязанности гражданина.

Существует несколько подходов к определению понятия юридической обязанности. Некоторые авторы раскрывают понятие юридической

* Ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

обязанности, используя категорию «должное», указывая, что такая обязанность – это требуемые законом вид и мера должного поведения лица¹.

При этом, если обратиться к словарям русского языка, можно увидеть, что слово «должное» означает «такое как нужно, подобающее, соответствующее»².

Соответственно, под «должным» поведением личности понимается то поведение, которое признано полезным государством и обществом. Именно в силу указанной полезности соответствующее «должное» поведение находит свое выражение в законодательстве России.

Вышеназванный подход к определению понятия юридической обязанности не является единственным. Некоторые авторы предлагают определять юридическую обязанность, оперируя категорией «необходимость»³, и, соответственно, понимать под такой обязанностью меру необходимого поведения лица, призванного удовлетворить интересы управомоченного⁴. При этом нельзя вести речь о том, что названные подходы взаимоисключают друг друга.

Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, между подходами к раскрытию понятия юридической обязанности через категорию необходимого и категорию должного нет непреодолимого противоречия. Первый из них делает ударение на объективной обусловленности обязанностей человека и гражданина с точки зрения организации и функционирования общества и его прогресса, второй акцентирует внимание на самом носителе обязанностей⁵.

Несмотря на различия в подходах к определению юридической (и, в частности, конституционной обязанности), большинство авторов сходятся в одном: такая обязанность всегда выражает государственную волю и ука-

¹ См., например: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 226; Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теорет. вопр.). М., 1968. С. 71.

² См., например: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1986. С. 149; Словарь русского языка: в 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. М.: Рус. яз., 1981–1984. Т.1. С. 126.

³ См., например: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 11; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 60; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 316; Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 158; Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 140; См.: Матузов Н.И., Семенко Б. М. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР // Сов. гос-во и право. 1980. № 12. С. 34.

⁴ См. об этом подробнее: Панов А.П. Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации: моногр. Саратов, 2012.

⁵ Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 284.

зывает гражданину тот вариант поведения, который в сложившихся условиях в наибольшей степени удовлетворяет государственным и общественным потребностям.

В рамках данной статьи предлагается понимать под конституционной обязанностью продиктованную реалиями общественного развития государственно целесообразную необходимость должного поведения личности, закрепленную на конституционном уровне в целях наиболее полного и последовательного воплощения в жизнь идеалов демократического общества и правового государства. Если субъективное право – всегда выразитель индивидуальных интересов, то юридическая (в данном случае конституционная) обязанность всегда призвана выражать интересы общества и государства, что, однако, вовсе не означает ее автоматическое противопоставление интересам личности.

Итак, конституционная обязанность – это необходимость определенного поведения личности. В приведенном выше определении, такое поведение охватывается категорией «должное». Осуществление названного поведения на практике и представляет собой непосредственную реализацию конституционной обязанности.

Представляется при этом, что гражданин может реализовать обязанность как своими активными действиями (например, уплатить налог), так и воздержанием от порицаемых государством и обществом действий. Действительно, в ряде положений Основного Закона речь идет о запрещении определенного поведения. К примеру, предусмотренная ч. 2 ст. 17 Конституции России норма фактически *запрещает* гражданину при осуществлении своих прав и свобод нарушать права и свободы других лиц.

Что представляет собой запрет в правовом смысле? Согласно позиции С.С. Алексеева, которую мы всецело поддерживаем, «запреты призваны утвердить, возвести в ранг неприкосновенного, незыблемого то, что есть, – существующие господствующие порядки и отношения. И потому с регулятивной стороны они выражаются *в юридических обязанностях пассивного содержания*, т. е. в обязанностях *воздерживаться от совершения действий известного рода*»⁶. Сложно спорить с тем, что юридическое запрещение определенного действия – это всегда возложение на субъекта-адресата обязанности это действие не совершать. Соответственно, всякий запрет – есть обязанность, хотя и не каждая обязанность – запрет.

⁶ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 46.

Следовательно, можно с уверенностью утверждать, что юридическая обязанность (в том числе и конституционная) может существовать в двух формах: одна из них предполагает побуждение индивида к совершению некоего государственно полезного действия («активная»); другая – побуждение к воздержанию от действий, способных нанести вред государству и обществу («пассивная»). Классификация обязанностей, предполагающая их разделение на так называемые «активные» и «пассивные», не нова, однако при рассмотрении конституционных обязанностей о второй категории почему-то часто забывают.

Если рассматривать предусмотренные Основным Законом обязанности с учетом приведенной классификации, можно увидеть, что законодатель отнюдь не был столь «скуп» в отношении их закрепления, как это может показаться на первый взгляд. В частности, наряду с позитивно сформулированными обязанностями (защитить Отечество, платить законно установленные налоги, сборы и т. д.), имеется значительный объем обязанностей, закрепленных в форме негативных формулировок, т. е. запретов. В частности, в качестве таких обязанностей можно выделить:

- обязанность воздерживаться от создания и участия в деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13).

В отличие от так называемых «активных» обязанностей, требующих от гражданина совершения определенных действий по их исполнению, указанная обязанность состоит в воздержании от производства действий, которые, по мнению законодателя, могут привести к негативным последствиям для общества и государства, т. е. является обязанностью «пассивной». Таким образом, реализация названной обязанности осуществляется в форме соблюдения нормы, содержащейся в ч. 5 ст. 13 Основного Закона, т. е. в воздержании от совершения действий, направленных на создание соответствующего общественного объединения (например, от инициирования созыва съезда или общего собрания, на котором принимается устав общественного объединения, от формирования руководящих и иных органов общественного объединения и т. д.), а также участие в деятельности такого общественного объединения (например, совершение действий по претворению в жизнь целей объединения и т. п.);

- обязанность воздерживаться от применения пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания (ч. 2 ст. 21).

Гражданин Российской Федерации обязан не совершать действий, которые могут быть определены как пытка, насилие, либо жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение по отношению к другому человеку. При этом одним из факторов, негативно влияющих на эффективность реализации данной обязанности, выступает некоторая «размытость» границ определений пытки и унижающего достоинство обращения;

- обязанность воздерживаться от пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду; от пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29).

Эта обязанность закономерно следует из содержания запрета, выраженного в ч. 2 ст. 29 Конституции России. Положения указанной нормы соответствуют общим установлениям Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 1, 2), Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (ч. 3 ст. 19; ч. 2 ст. 20); Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.⁷ и других международных актов.

Как справедливо отмечает Г.Н. Комкова, обеспечение равенства между людьми и справедливости в отношениях между ними – одна из важнейших проблем для любого государства⁸. В то же время Российская Федерация – государство многонациональное и многоконфессиональное, в силу чего необходимость четкого урегулирования расовых, национальных и религиозных вопросов стоит для нашей страны особенно остро. Поэтому совершенно оправданным выглядит внимание законодателя к данной проблемной сфере общественных отношений, выразившееся в закреплении на высшем конституционном уровне норм, направленных против злоупотребления свободой слова;

- обязанность граждан Российской Федерации при осуществлении своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17).

Содержание данной обязанности составляет поведение гражданина, характеризующееся единством активного и пассивного аспектов. Актив-

⁷ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 25. Ст. 219.

⁸ См.: Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002. С. 3.

ный аспект поведения гражданина заключается в реализации принадлежащих ему прав и свобод, пассивная же составляющая представлена соблюдением при этом норм, устанавливающих пределы и ограничения прав и свобод лица;

- обязанность воздерживаться от сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24).

Содержание названной обязанности составляет пассивное поведение гражданина, выражающееся в неосуществлении им действий по собиранию (т. е. получению каким-либо путем), хранению, использованию (применению полученной информации в целях, не предусмотренных законодательством) и распространению (обеспечению доступности третьим лицам) информации о частной жизни другого лица без его согласия. При этом, если понятие «информация» определено Федеральным законом № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 2), то понятие «частная жизнь» не нашло четкого отражения в действующем законодательстве. Этот негативный фактор снижает эффективность функционирования исследуемой обязанности, дезориентируя гражданина;

- обязанность воздерживаться от проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц (ст. 25).

Эта обязанность реализуется в форме соблюдения требований закона, т. е. несоблюдения лицом действий, которые могли бы быть определены как незаконное проникновение в жилище. К таким действиям можно отнести не только входение в жилище против воли проживающих в нем лиц, но и размещение в нем специальных технических средств для аудиовизуального наблюдения, временное использование для любых целей жилого помещения в отсутствие его владельца или нанимателя и др.⁹;

- обязанность воздерживаться от ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19).

Нельзя не согласиться с Г.Н. Комковой в том, что показателем справедливости в обществе служит не только признание равенства прав и свобод в качестве конституционного принципа, но и его воплощение в реальной действительности¹⁰. Такому воплощению, без сомнения, и способствует названная обязанность. Ее содержание составляет пассивное по-

⁹ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / отв. ред. Ю.А. Дмитриев. М., 2007. С. 111.

¹⁰ См.: Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве. Саратов, 2003. С. 86.

ведение граждан, состоящее в воздержании от любых действий, умаляющих права другого человека (к примеру, право на личную неприкосновенность; достоинство; право на труд, отвечающий требованиям безопасности и гигиены и т. д.) по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Такие действия потенциально возможны в быту, в трудовом коллективе, в самых разных сферах социальной жизни;

- обязанность воздерживаться от принуждения лица к определению и указанию своей национальной принадлежности (ч. 1 ст. 26).

Содержание указанной обязанности составляет несовершение гражданином любых действий, которые могли бы быть определены как принуждение другого лица к указанию его национальной принадлежности (например, установление гражданином-работодателем обязательности указания соискателем своей национальности в качестве необходимого условия приема на работу);

- обязанность воздерживаться от принуждения лица к выражению своего мнения и убеждений или отказу от них (ч. 3 ст. 29).

Содержание этой обязанности составляет пассивное поведение гражданина, характеризующееся воздержанием от действий, направленных на принуждение (как физическое, так и психическое) лица к выражению его мнения или убеждений. Бесцеремонное вторжение во внутренний мир человека, которым характеризуется принуждение к выражению мнения или убеждений, совершенно недопустимо с морально-этической точки зрения. Учитывая изложенное, можно утверждать, что в основе рассматриваемой обязанности лежит этический императив уважать право каждого человека на неприкосновенность его внутреннего мира;

- обязанность воздерживаться от принуждения лица к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ч. 2 ст. 30).

Содержание данной обязанности составляет пассивное поведение граждан, характеризующееся отказом от производства действий, которые могут быть определены как соответствующее принуждение. Примером таких действий может служить склонение руководителем предприятия работника к вступлению в ряды некоей политической партии, под угрозой наступления неблагоприятных последствий (лишения премии; увольнения и т. д.);

- обязанность воздерживаться от экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34).

При осуществлении экономической деятельности гражданин может совершать любые действия, направленные на получение определенных

преимуществ в бизнесе (это вполне нормальное явление), но при этом должен помнить, что такие действия не должны противоречить закону;

- *обязанность воздерживаться от использования принудительного труда* (ч. 2 ст. 37).

Носителем данной обязанности выступает гражданин-работодатель, т. е. лицо, которое использует способности к труду другого человека в целях реализации собственных интересов. Не останавливаясь на этом вопросе подробно, отметим, что принудительным может признаваться труд в самых различных видах: от рабства, как самой крайней формы принудительного труда, до достаточно неочевидных, скрытых форм такого труда;

- *обязанность воздерживаться от лишения лица имущества иначе как по решению суда* (ч. 3 ст. 35).

Частная собственность – основа экономической системы страны, доминирующая форма собственности в условиях рыночной экономики¹¹. Признание государством частной собственности должно быть подкреплено мерами по ее охране. Поэтому совершенно оправданным выглядит внимание законодателя к установлению гарантий неприкосновенности частной собственности, одной из которых и выступает исследуемая обязанность;

- *обязанность воздерживаться от произвольного лишения лица его жилища* (ч. 1 ст. 40).

Содержание этой обязанности составляет достаточно широкий круг действий, от выполнения которых должен воздерживаться каждый гражданин России (например, физическое уничтожение чужого жилища; самовольное занятие жилого помещения; прекращение договора найма жилого помещения, произведенное наймодателем с нарушением порядка, установленного Гражданским кодексом Российской Федерации и т. д.).

Как можно заметить, особенностью всех перечисленных обязанностей выступает отсутствие для обязанного субъекта необходимости выполнять какие-либо активные действия. Напротив, все, что в данном случае от него требуется – воздерживаться от совершения указанных в законе действий. Фактически, реализация таких обязанностей – процесс длящийся, растянутый во времени, постоянный. Несмотря на данную особенность и то, что соответствующие веления в тексте Конституции Российской Федерации «скрыты» под ликом запретов, не стоит забывать, что это все те же обязанности.

¹¹ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / отв. ред. Ю.А. Дмитриев. М., 2007. С. 34.

*А. А. Россошанский**

**Обеспечение арбитражными судами РФ
равенства участников процесса вне зависимости
от социальной, расовой, национальной, языковой
или религиозной принадлежности**

В статье обсуждаются вопросы обеспечения арбитражными судами РФ равенства участников судебного процесса независимо от пола, расы, национальности, имущественного положения, отношения к религии, должностного положения. Отмечаются задачи, стоящие перед арбитражными судами, и вопросы, на которые требуется обратить внимание в процессе отправления правосудия. По мнению автора, обеспечение защиты прав субъектов экономической деятельности отвечает цели стабилизации экономического развития, позволяет гарантировать определенную стабильность и приток инвестиций в экономику страны.

The article discusses the issues of the participant's equality ensuring regardless of social, racial, ethnic, linguistic or religious identity in the practice of Russian arbitration courts. In the article notes the challenges faced by arbitration courts and the issues that need attention in the justice process. According to the author protecting the rights of market participants serves the purpose of stabilizing the economic development, ensures a certain stability and investment in the economy.

Ключевые слова: конституционный принцип равенства в системе арбитражных судов, равенство участников арбитражного процесса, дискриминация, пол, раса, национальность, имущественное положение, отношение к религии, должностное положение.

Key words: the constitutional principle of equality before the arbitration court, participant's equality, discrimination, social, racial, ethnic, linguistic, religious identity.

Важным элементом, составляющим сущность и содержание конституционного принципа равенства перед судом в системе арбитражных судов, является обеспечение арбитражными судами равной судебной защиты прав и законных интересов всех участников арбитражного процесса.

* Ассистент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

Всеобщая декларация прав человека в ст. 7 провозгласила, что «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона», что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом» (ст. 8). Еще в начале XX в. И.Е. Энгельман подчеркивал, что в интересы государства входит забота о создании процесса, который бы «в равной мере обеспечивал правовую защиту каждому простому человеку и высокопоставленному чиновнику, более богатому и менее богатому»¹.

Формальное равенство перед судом зачастую трудно обеспечить вследствие фактического неравенства сторон: имущественного, социального и т. п. В этой связи перед арбитражным судом стоит задача «обеспечения и формально-юридического, и фактического равенства сторон, по возможности предприняв меры к нивелированию таких различий»².

Арбитражные суды обязаны обеспечивать сторонам процесса равенство вне зависимости от пола, расы, национальности, языка. Указанная обязанность обеспечивает адекватное применение презумпций и фикций, типичных для арбитражного процесса. Равенство участников процесса вне зависимости от пола и расы можно отнести к отсутствию дискриминации по признакам, связанным с биологическими характеристиками человека.

В действующей редакции ч. 3 ст. 19 Конституции РФ 1993 г. записано, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. По мнению С.В. Полениной, эта норма, «создает конституционную базу провозглашения и защиты как индивидуальных прав мужчины и женщины, так и их коллективных прав, что соответствует тенденциям развития международного права и национального права развитых демократических правовых государств»³.

Хотя фактор пола упоминается в числе обстоятельств, которые не должны умалять права и свободы человека и гражданина, вопрос о равноправии полов выделен в данной статье Конституции РФ не случайно. Необходимость такого выделения обусловлена требованиями ратифицированной еще Советским Союзом Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» 18 декабря 1979 г. Кроме того, данная формули-

¹ Энгельман И.Е. Курс русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1912. С. 41.

² Арбитражный процесс: учеб. для студ. юрид. вузов и фак-тов / под ред. В.В. Яркова. М., 2005. С. 214.

³ См.: Конституция Российской Федерации: комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 1994. С. 132.

ровка этого положения – дань исторической традиции борьбы женщин за равные права с мужчинами⁴.

В отношении женщин современной юридической доктриной допускается так называемая позитивная дискриминация, т. е. установление определенных льгот. В современном арбитражном процессуальном праве гендерные льготы не предусматриваются. М.В. Баглай говорит о том, что конституционному праву известны два сходных понятия: равенство и равноправие. К первому он относит одинаковое юридическое положение граждан (и неграждан), а ко второму – равенство всех перед законом. Содержание данных понятий он определяет как «отсутствие незаконных привилегий и запрет дискриминации по любым основаниям»⁵. Полагаем, что в арбитражном процессе отсутствие привилегий, установленных по половому признаку, служит гарантией равенства участников процесса перед законом и судом.

Защита прав лиц, не владеющих государственным языком Российской Федерации, на равный доступ к правосудию обеспечивается путем предоставления им переводчика в обязательном порядке. При этом запрос о предоставлении переводчика находится в пределах распорядительного действия стороны, и является ее правом, а не обязанностью.

Равенство вне зависимости от происхождения в арбитражном процессе необходимо понимать с позиций не только социального происхождения – принадлежности к той или иной социальной группе, но и происхождения этнического. Естественный вид групповой идентификации представляет идентификация человека по его принадлежности к какому-либо этносу. «Этническая принадлежность – эмпирическая данность, освоение которой, как правило, не требует ни особого жизненного опыта, ни каких-либо сложных когнитивных процедур, и отличается устойчивостью»⁶.

Прежде всего равенство вне зависимости от происхождения обеспечивается путем имплементации принципа национального режима для иностранцев в арбитражном процессе. Разбирательство дел с участием иностранных лиц в арбитражных судах, как уже отмечалось, ведется пре-

⁴ См.: *Комкова Г.Н., Кулушева М.А.* Конституционно-правовые основы отправления правосудия в Российской Федерации. Саратов, 2006. С. 185.

⁵ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 1998. С. 170.

⁶ *Викулов А.М.* Специфика социологического исследования и технологии диагностики этнополитической ситуации в регионе // *Этнос и власть: проблемы гармонизации межнациональных отношений: сб. науч. тр.: в 2 ч. / под ред. С.И. Замогильного и Р.Б. Пашяна.* Саратов, 1999. Ч. 1. С. 37.

имущественно в соответствии с национальным процессуальным законодательством. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора. Возникает необходимость анализа правил судопроизводства: во-первых, особенностей правового регулирования рассмотрения дел, осложненных иностранным элементом, с точки зрения национального законодательства, и во-вторых, применения и в целом реализации положений международных договоров РФ и иностранного процессуального законодательства.

Говоря о порядке предъявления иска и особенностях судопроизводства с участием иностранных лиц, следует также исходить из правил национального правового режима. Иными словами, речь идет только о положениях, которые могут иметь специфику, связанную, например, с гарантиями возмещения судебных расходов, особенностями уплаты государственной пошлины, поскольку истец – иностранное лицо может и не иметь банковского счета, имущества на территории Российской Федерации. Могут возникнуть сомнения в возможностях иностранного лица адекватно возместить потери другой стороны на судебные издержки, которые, возможно, будут предъявлены к взысканию в зависимости от результатов рассмотрения дела. На иностранных лиц распространяются в полной мере положения арбитражной процессуальной правоспособности и дееспособности, установленные для российских лиц. При этом процессуальный статус иностранных лиц одинаков как в исковом производстве, так и в неисковых производствах арбитражного процесса. Равенство правовых возможностей проявляется в равных возможностях доступа к национальному механизму судебной защиты на одних и тех же условиях вместе с гражданами и организациями данного государства, который в каждой стране может быть и является весьма различным. Например, по новым правилам АПК РФ, особенности устанавливаются для адвокатского представительства иностранных граждан и юридических лиц⁷. Однако данные нормы не следует считать дискриминацией, так как они в большей степени направлены на защиту прав участников процесса.

Большое значение имеет предотвращение дискриминации в зависимости от имущественного положения. В современной России, по мнению социологов, налицо деформация оценок благосостояния. Итак, по мнению 6 %

⁷ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

россиян из числа респондентов ВЦИОМ, богатой можно считать семью, где на каждого приходится до 10 тыс. руб. Для многих жителей крупных городов такая оценка кажется смешной, а вот для провинции, где доходы минимальны, и такая сумма – роскошь. Неприхотливы, конечно, те, чей месячный доход не превышает 3 тыс. руб. Для каждого десятого богатство начинается с суммы выше 10 тыс. руб. Треть опрошенных, видимо живущих в более благодатных регионах, ставят «планку богатства» на цифре в 20 тыс. руб. А для пятой части богатство начинается от 50 тыс. руб. И лишь 13 % респондентов полагают, что для того чтобы считать себя богачом, сумма ежемесячного дохода на члена семьи должна превышать 100 тыс. руб. Для 13 % опрошенных бедность заканчивается после 1,5 тыс. руб. на душу населения в месяц. По их мнению, если ты имеешь меньше, то неминуемо оказываешься бедным. От 1 до 3 тыс. руб. «выставили» планку бедности 35 % респондентов, от 3 до 5 тыс. – 23 %. Конечно, такие критерии рассматривают те граждане, чей доход не превышает 5 тыс. рублей. Около 60 % из них считают бедными тех, кто живет на 3 тыс. руб. в месяц. Но лишь 5 % россиян полагают, что, имея по 5 тыс. руб. в месяц на человека можно говорить о достойном уровне жизни. Остальные относятся к жизни более реалистично. По мнению 23 % опрошенных, для этого нужно по 5–10 тыс. руб. на человека, 28 % полагают, что не менее 10–20 тыс. руб., а 34 % говорят о более значимых суммах⁸. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) приводит статистику доходов россиян: с доходом ниже 3422 руб. в месяц (т. е. в крайней нищете) живут 13,4 % населения; с доходом от 3422 до 7400 руб. в месяц (в нищете) живут 27,8 % населения; с доходом от 7400 до 17 тыс. руб. в месяц (в бедности) живут 38,8 % населения; 10,9 % населения с доходом от 17 до 25 тыс. руб. в месяц можно назвать «богатыми среди бедных»; на уровне среднего достатка – с доходом от 25 до 50 тыс. руб. в месяц – живут 7,3 % населения; к числу состоятельных относятся граждане с доходом от 50 до 75 тыс. руб. в месяц. Их число составляет 1,1 % населения России, «богатые» составляют 0,7 % населения. Их доходы оцениваются свыше 75 тыс. руб. в месяц⁹.

Истинно демократическое государство должно основываться на принципе равенства независимо от происхождения, социального и должностного положения, поскольку народовластие предполагает правление большинства и всеобщее равенство людей как самостоятельных граждан,

⁸ URL: <http://news.mail.ru/society/1458958/> (дата обращения: 12.02.2012).

⁹ URL: <http://www.rosstat.ru> (дата обращения: 06.02.2012).

достаточно организованных для своих целей и интересов. В преобразовании социальной структуры общества государство всегда играло существенную роль. Оно может влиять на степень дифференциации доходов путем установления налоговых ставок и льгот, стимулирует рост занятости в той или иной сфере общественного производства, устанавливает выплаты социально незащищенным слоям населения¹⁰.

Деятельность арбитражного суда играет важную роль в обеспечении равенства граждан вне зависимости от социального или имущественного положения. Прежде всего обеспечение защиты прав субъектов экономической деятельности отвечает цели стабилизации экономического развития, позволяет гарантировать определенную стабильность и приток инвестиций в экономику страны. Кроме того, дифференцированная ставка государственных пошлин позволяет говорить о том, что доступ к правосудию оплачивается исходя из критериев соразмерности и справедливости, поэтому факторы происхождения и имущественного положения отражаются на участниках процесса исключительно косвенно – в аспекте качества предоставляемой им юридической помощи.

В настоящее время гражданско-правовые и административно-правовые споры с участием религиозных и общественных организаций подведомственны судам общей юрисдикции. Само по себе наличие статуса юридического лица у обеих сторон не дает оснований для передачи возникшего между ними спора в арбитражный суд, если этот спор не является экономическим, не относится к сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. В связи с этим суду общей юрисдикции подведомственны, в частности, дела об оспаривании отказа в регистрации общественных и религиозных организаций (объединений), а также о прекращении или приостановлении их деятельности; другие дела по спорам между юридическими лицами, общественными и религиозными организациями (объединениями) о защите неимущественных прав; не связаны с предпринимательской или иной экономической деятельностью и подлежат рассмотрению в суде общей юрисдикции дела об оспаривании отказов в регистрации средств массовой информации и в выдаче им лицензий, а также об оспаривании решений об аннулировании лицензий, выданных средствам массовой информации, о прекращении или приостановлении их деятельности¹¹.

¹⁰ См.: Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Указ. соч. С. 164.

¹¹ См.: Жилин Г.А. Указ. соч. С. 266.

Фактически, проблема обеспечения равенства вне зависимости от указанных условий сводится к тому, чтобы арбитражный суд гарантировал отсутствие дискриминации по причине определенных религиозных взглядов. Если при осуществлении распорядительных действий сторона руководствуется, например, нравственными или религиозными мотивами, это отнюдь не означает, что она выходит за пределы действия принципа диспозитивности. Подобное поведение является допустимым до тех пор, пока оно не ведет к злоупотреблению правом или нарушению прав других участников процесса.

Так, по нашему мнению, равенство участников арбитражного процесса вне зависимости от пола, расы, национальности, имущественного положения, отношения к религии, должностного положения обеспечивается обязанностью арбитражного суда руководствоваться в процессе отправления правосудия законом. Эта универсальная процессуальная обязанность выражается в прямом действии принципа законности и возможности обжаловать любые процессуальные действия суда в вышестоящую инстанцию по мотивам дискриминации. Российский арбитражный процесс пошел по пути отсутствия позитивной дискриминации в отношении перечисленных условий.

В настоящее время льготы предусматриваются только в зависимости от имущественного положения, что, на наш взгляд, является справедливым, ведь в настоящий момент развития экономики достаточно сложно прогнозировать доходы бизнеса, и защита субъектов предпринимательства, оказавшихся в сложной финансовой ситуации, может осуществляться, как указывалось выше, в том числе и в форме установления процессуальной льготы в отношении уплаты государственной пошлины.

*В. Б. Сычев**

Роль Конституционного Суда РФ в защите конституционного принципа недискриминации

В статье раскрывается роль Конституционного Суда РФ в защите конституционного принципа недискриминации. Рассматриваются сферы, в которых Конституционный Суд РФ наиболее часто осуществлял защиту конституционного принципа недискриминации, признаки, от дискриминации по которым осуществлялась такая защита. Проводится классификация правовых позиций Конституционного Суда РФ в области защиты конституционного принципа недискриминации.

The article deals with the part of the Constitutional Court of Russian Federation in the protection of the constitutional principle of undiscrimination. In the article is regarded spheres, in which the Constitutional Court of Russian Federation mostly realizes protection of the constitutional principle of undiscrimination, characteristics, from discrimination on which this protection is realized. Also in the article is taken classification of the legal positions of the Constitutional Court of Russian Federation in the sphere of the protection of the constitutional principle of undiscrimination.

Ключевые слова: принцип недискриминации, принцип равенства, Конституционный суд, дискриминация, защита прав человека.

Key words: principle of undiscrimination, principle of equality, Constitutional Court, discrimination, protection of human rights.

Конституционный суд играет важную роль в борьбе с дискриминацией, поскольку он осуществляет защиту от правотворческой дискриминации. Его решения носят наиболее общий характер, обладают особой юридической силой и таким образом оказывают существенное влияние на развитие правовой системы страны.

Эти положения отмечены Конституционным судом в Постановлении «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» от 16.06.1998 № 19-П¹.

* Выпускник Юридического факультета Национального исследовательского Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.06.1998. № 25. Ст. 3004.

Следует сказать и о такой важной черте конституционного правосудия, как признание неконституционными именно нормативных актов. Таким образом, Конституционный суд является основным юрисдикционным органом, уполномоченным на борьбу с правотворческой дискриминацией, поскольку именно он правомочен лишать юридической силы наиболее значимые нормативные акты по мотивам их неконституционности, в том числе и по причине дискриминации.

С. Э. Несмеянова отмечает, что «наиболее значимой задачей органов конституционного судебного контроля в Российской Федерации является защита конституционных прав и свобод человека и гражданина ... Конституционный Суд отстаивает права и свободы человека и гражданина не только в случаях прямого обращения, но и при разрешении иных дел»².

Таким образом, высока роль Конституционного суда в защите прав и свобод человека и гражданина. Это обуславливает и его значимость в защите конституционного принципа недискриминации.

На важную роль Конституционного суда в борьбе с дискриминацией указывает В.О. Лучин. По его мнению, наиболее часто граждане или их объединения обращаются в Конституционный Суд РФ по поводу нарушения конституционного принципа равенства перед законом и судом, установленного статьей 19 российской Конституции. Практически большинство законов, обжалованных заявителями, преступали данный принцип. При этом, как отмечает Конституционный суд, конституционный принцип равенства распространяется не только на непосредственно признаваемые Конституцией РФ, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые на основании федерального закона³.

А.Л. Кононов также отмечает, что «положения статьи 19 Конституции о юридическом равенстве всех перед законом и судом – один из самых распространенных аргументов в решениях Суда, касающихся прав человека. Этот фундаментальный принцип права, хотя и кажется на первый взгляд ясным и категоричным в своем конституционном оформлении, на самом деле неисчерпаем в разнообразии его конкретных проявлениях, что хорошо видно в многочисленных решениях Суда»⁴.

² Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007. С. 101.

³ См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 570–571.

⁴ Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996. / сост. и отв. ред. проф. Т.Г. Морщакова. М., 1997. С. 192.

С.Э. Несмеянова тоже замечает, что Конституционный суд многократно вынужден обращаться к раскрытию характеристик и механизмов обеспечения принципа правового равенства⁵.

Как отмечает Г.Н. Комкова, «В Конституционный Суд РФ наиболее часто обращаются граждане по поводу нарушения принципа равенства прав и свобод человека. При этом нарушение данного принципа выступает как самостоятельным предметом рассмотрения, так и совместно с другими статьями Конституции РФ»⁶.

Таким образом, дискриминация является одним из самых распространенных причин обращения в Конституционный Суд РФ. Это еще раз подчеркивает важность данного института в борьбе с дискриминацией.

Конституционный принцип недискриминации является одним из основных ресурсов толкования Конституции РФ Конституционным судом. При этом сам принцип, преломленный в различных ситуациях и истолкованный Конституционным судом по различным делам, тем самым обогащается, развивается и становится все более многообразным.

В рассмотренных Конституционным судом делах наиболее частыми признаками, по которым осуществлялась дискриминация, были место жительства, в том числе и наличие регистрации, род занятий, в том числе военная и правоохранительная, государственная гражданская и муниципальная служба, возраст, гражданство РФ, в том числе и основания его приобретения, наличие иностранного гражданства.

В практике Конституционного суда также встречались дела о дискриминации по признакам национальности, языка, места рождения, гражданства родителей, наличия вида на жительство в иностранном государстве, даты выезда из страны и самого факта такого выезда, формы собственности, статуса стороны в договоре, в том числе и экономически более сильной или слабой, социально-экономического положения, уровня дохода, членства в профессиональных союзах, принадлежности к общественным объединениям, вида пенсии, вида трудового договора, судимости, места совершения преступления, наличия или отсутствия статуса подозреваемого, статуса юридического лица, участия в рассмотрении дела, размера ввозимой суммы, вида уклонения от уплаты налогов, состояния здоровья, инвалидности, наличия жилого помещения и условий проживания.

⁵ См.: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007. С. 101.

⁶ Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве. Саратов, 2003. С. 81.

ния, статуса находящегося в собственности помещения, наличия государственной аккредитации у образовательного учреждения, в котором лицо обучается, состояния в религиозной организации, работы на Крайнем Севере, времени проживания в определенной местности, времени ухода на пенсию, времени назначения возмещения вреда, времени получения компенсации, времени работы, времени обращения за надбавкой, наличия детей-инвалидов, наличия иждивенцев, статуса судьи, депутата, адвоката, посещения школы, способа избрания, убеждений, в том числе пацифистских.

В Конституции в ч. 2 ст. 19 содержится открытый перечень оснований дискриминации, что представляется правильным. Таким образом, подразумевается возможность дискриминации и по другим признакам, которые в Конституции прямо не указаны, и необходимость защиты от такой дискриминации. Количество оснований, по которым осуществлялась дискриминация, рассмотренных Конституционным судом, значительно больше указанных в Конституции и международных актах. К тому же из перечня признаков, рассмотренных Конституционным судом, становится видно, что их было очень сложно предусмотреть заранее. Поэтому важной является практика Конституционного Суда РФ.

Наиболее часто Конституционным судом рассматривались дела о дискриминации в области таких прав и свобод, как трудовые права (ст. 37 Конституции), права в области социального обеспечения (ст. 39) и свобода передвижения (ст. 27).

Также Конституционный суд рассматривал дела о дискриминации в области права на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), права на достоинство личности (ст. 21), права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), права на пользование языком (ст. 26), свободы вероисповедания (ст. 28), свободы объединений (ст. 30), права на участие в управлении делами государства (ст. 32), в том числе избирательных прав и права на участие в деятельности избирательных комиссий, права собственности (ст. 35), в том числе и на землю (ст. 36), права на жилище, (ст. 40), права на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением (ст. 42), права на образование (ст. 43).

Рассматривал Конституционный суд и дела о дискриминации в области способов защиты прав и свобод, в сфере конституционных обязанностей, таких как обязанность платить законно установленные налоги и сборы и обязанность защиты Отечества, в области ответственности, в том числе уголовной и административной.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам борьбы с дискриминацией можно подразделить на три категории, в которых формулируются:

1) принцип недискриминации и его различные концепции. Например, Конституционный суд сформулировал правовую позицию о том, что любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе следующих из принципа равенства (ст. 19, ч. 1), в силу которого различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им⁷;

2) требования об одинаковом обращении в одинаковых ситуациях и недопущения дискриминации по различным признакам. Например, правовая позиция о том, что конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания (места жительства, места пребывания)⁸;

3) требования о различном обращении в различных ситуациях, в основном связанных с наличием лиц, нуждающихся в особой защите. Например, правовая позиция о том, что исходя из конституционной свободы договора законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне, с тем чтобы реально гарантировать соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности⁹.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.2010 № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова» // СЗ РФ. 14.06.2010. № 24. Ст. 3069.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова» // СЗ РФ. 26.01.1998. № 4. Ст. 531.

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года "О банках и банковской деятельности" в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» // СЗ РФ. 08.03.1999. № 10. Ст. 1254.

Важная роль Конституционного суда в борьбе с дискриминацией обусловлена еще и тем, что его решения являются общеобязательными, а следовательно, в дальнейшем подлежат обязательному применению судами и другими правоприменительными органами.

Как отмечает Г.Н. Комкова, роль Конституционного Суда РФ в защите принципа равноправия весьма существенна, в силу того, что его постановления не только напрямую защищают от нарушения данный конституционный принцип, но и транслируются в решениях правоприменительных органов, служат своеобразным предупреждением принятия дискриминационных актов¹⁰.

Таким образом, Конституционный суд играет значительную роль в защите конституционного принципа недискриминации, признавая неконституционными положения законодательства, которые носят дискриминационный характер, обеспечивая конституционное истолкование различных положений нормативных актов в соответствии с конституционным принципом недискриминации, и тем самым защищая различных субъектов права от дискриминации и не допуская ее в дальнейшем. Конституционный суд занимает особое место в борьбе с дискриминацией, так как осуществляет защиту от нее на наиболее высоком уровне нормотворчества, а его решения носят общераспространенный характер, обладают высшей юридической силой и являются окончательными.

¹⁰ См.: Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве. Саратов, 2003. С. 92.

Сведения об авторах

Аверьянова Наталья Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. E-mail: AveryanovaNN@mail.ru

Астафичев Павел Александрович – доктор юридических наук, профессор, директор юридического института, завкафедрой конституционного и муниципального права Государственного университета – учебно-научно-производственного комплекса. E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru

Бердникова Елена Валерьевна – кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. E-mail: berev79@yandex.ru

Бурданова Анна Сергеевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. E-mail: gons.anna@yandex.ru

Воронкова Марина Леонидовна – доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П. А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: marina.voronkova2012@yandex.ru

Говорун Сергей Олегович – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. E-mail: gos876@yandex.ru

Горюнова Татьяна Александровна – кандидат юридических наук, начальник отдела правового обеспечения управления сельского хозяйства Тамбовской области. E-mail: t.goryunova@inbox.ru

Деманова Светлана Владимировна – кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского,. E-mail: claire_d@bk.ru

Зимин Александр Александрович – аспирант Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кафедра конституционного и муниципального права. E-mail: lavrex@live.ru

Комкова Галина Николаевна – доктор юридических наук, профессор, завкафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, Заслуженный юрист Российской Федерации, депутат Саратовской областной думы. E-mail: komkova_galina@mail.ru

Кордуба Светлана Борисовна – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. E-mail: svetashagurova@mail.ru

Кретова-Алёшина Ирина Андреевна – ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского». E-mail: kretova20@pochta.ru

Крючкова Елена Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. E-mail: tihonea@inbox.ru.

Кузнецова Ольга Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». E-mail: kuznecolga@yandex.ru

Куликова Светлана Анатольевна – кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского». E-mail: kulikovasveta@inbox.ru

Липчанская Мария Александровна – доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права, заместитель директора Института законотворчества Саратовской государственной юридической академии. E-mail: lipchan_maria@mail.ru

Лобанов Иван Васильевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. E-mail: F-1248@mail.ru

Никулина Оксана Михайловна – кандидат педагогических наук, доцент Балашовского института (филиал Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского). E-mail: 7-ya@rambler.ru

Панов Андрей Павлович – ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права, юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. E-mail: panovsgu@gmail.com

Плещева Марина Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. E-mail: plesheva.marina@yandex.ru

Правдин Дмитрий Геннадьевич – начальник отдела имущественных отношений Управления правового обеспечения и кадровой политики Первого Московского государственного медицинского университета им. И. М. Сеченова. E-mail: dm.pravdin@mail.ru

Пресняков Михаил Вячеславович – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина. E-mail: jamiliavelieva@yandex.ru

Россошанский Александр Андреевич – ассистент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. E-mail: aross@mail.ru

Сычев Виталий Борисович – выпускник юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. E-mail: Vbs1@mail.ru

АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте len-jurmag@mail.ru, должны быть представлены тремя файлами:

1. Статья

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

2. Автореферат

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

3. Сведения об авторе

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин

Петербургское шоссе, 10

тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49

Для заметок

Для заметок

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2012
№ 3 (29)

Редактор *Т. Г. Захарова*
Технический редактор *Е. Ю. Березина*
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

Подписано в печать 03.09.2012. Формат 70x90 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 14,75. Тираж 1000 экз. Заказ № 807

Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а